



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O ENSINO PROFISSIONAL EM PORTUGAL (1989-2015):  
UMA ANÁLISE ÀS SUAS DIFICULDADES DE AFIRMAÇÃO

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do  
grau de doutor em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e  
Defesa

por

Inês Sofia Gulipa Gregório

Instituto de Estudos Políticos

Novembro 2020



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O ENSINO PROFISSIONAL EM PORTUGAL (1989-2015):  
UMA ANÁLISE ÀS SUAS DIFICULDADES DE AFIRMAÇÃO

Tese apresentada para obtenção do grau de doutor em Ciência Política e  
Relações Internacionais: Segurança e Defesa

Por Inês Sofia Gulipa Gregório

Sob orientação de Professor Doutor André Azevedo Alves  
e Professora Doutora Eugénia Gambôa

Instituto de Estudos Políticos

Novembro 2020

## Agradecimentos

Há quem diga que escrever uma tese de doutoramento é o trabalho mais solitário que existe. Não posso não concordar: o caminho foi longo e nem sempre foi fácil – teve, na verdade, obstáculos que pareciam intransponíveis. Estou, por isso, grata a um conjunto de pessoas que, talvez mesmo sem saberem, me ajudaram a chegar até aqui e a quem quero agradecer.

Ao Professor André Azevedo Alves, por tudo o que me ensinou ao longo destes três anos de orientação. Não só pelos contributos intelectuais, mas também pela disponibilidade e paciência, pelos conselhos mais sinceros, pela confiança e por me ajudar a tentar compreender este mundo “que é um bocado coiso”. Se esta tese hoje existe, muito lha devo.

À Professora Eugénia Gambôa, que orientou esta investigação acrescentando-lhe uma perspectiva privilegiada: a dos bastidores das políticas que aqui se discutem.

Ao Professor João Carlos Espada, por proporcionar, através do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa que fundou e dirige, um espaço de liberdade e pluralismo onde pude crescer intelectualmente e desenvolver esta investigação.

Ao Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, pelo apoio concedido a esta investigação no âmbito do projecto UID/CPO/04597/2019, especialmente à execução de trabalho de campo na Alemanha. Agradeço também a todos os que aceitaram contribuir para o trabalho empírico desta investigação, pela disponibilidade e simpatia.

Ao Professor Mário Pinto, pelo estímulo à investigação sobre políticas de educação.

Ao Professor Hugo Chelo, pela inspiração, ânimo e apoio de todos os dias e pelas intermináveis e sempre frutuosas conversas filosóficas sobre os temas mais mundanos; à Professora Mónica Dias e à Professora Ivone Moreira que tantas vezes me motivaram e não me deixaram desistir. E a todos os Professores do IEP que, desde 2008, me incentivam neste caminho.

À Ana Sofia, à Cátia e à Michelle, porque desde o primeiro dia acompanharam este percurso de perto e me ampararam em tantos momentos de dúvida e me fizeram rir quando mais precisava. E à restante equipa do IEP, pela boa disposição com que contagiaram este longo trabalho.

À minha *home team*, que está comigo desde sempre e que nunca me cobrou a ausência que esta investigação impôs: à Adriana, à Ângela, ao Ivan, à Mafalda e à Vera, que, com amizade e carinho, tanto me ajudaram a desligar e a equilibrar os dias, mesmo sem perceberem; à Francisca, porque trouxe a Luz a meio do caminho; e à Rita, porque foi incansável mesmo a 20.000 km de distância e porque se preocupou sempre e apoiou ainda mais.

Ao Guilherme, pela consistência e lealdade, pela compreensão e paciência infinitas, pela paz que traz todos os dias ao mundo e pelo sossego onde pude escrever esta tese. Mas principalmente porque nunca desistiu e nunca deixou de acreditar, quase sempre mais do que eu. Sem ele, não teria sido possível.

E, por fim, aos meus pais, a minha rede de segurança inabalável que me permite tentar sempre, a quem devo tudo o que sou e a quem agradeço tudo o que tenho. E porque me apoiam sempre, mesmo quando não entendem ou não concordam.

## **Resumo**

Apesar da existência de um aparente reconhecimento consensual em relação às vantagens do ensino profissional em Portugal, esta modalidade de ensino enfrentou – e enfrenta ainda hoje – dificuldades em afirmar-se como uma alternativa digna e de qualidade no contexto geral do sistema de educação. Em Portugal, as primeiras formas de ensino profissional remontam ao século XVIII. Desde então, sucessivos regimes e governos recorreram a esta modalidade de ensino para formar trabalhadores qualificados para os mais diversos sectores de actividade económica, reconhecendo o impacto deste tipo de ensino no desenvolvimento económico do país e no aumento da competitividade internacional da mão-de-obra portuguesa. Houve apenas uma breve excepção a este entendimento generalizado: durante os primeiros dez anos que se seguiram à Revolução de 1974, o ensino profissional foi absolutamente extinto do sistema educativo português. Neste contexto, esta investigação pretende encontrar explicações para a persistência da dificuldade de afirmação desta modalidade de ensino, adoptando como modelo de referência o sistema dual alemão de ensino profissional. Para isso, aplica-se uma metodologia mista com o objectivo de analisar as estratégias e políticas de ensino profissional entre 1989 e 2015, procurando compreender de que forma a natureza das decisões adoptadas, a intervenção dos diferentes actores institucionais e as clivagens ideológicas contribuíram para a posição que o ensino profissional ocupa em Portugal.

## **Abstract**

Despite the existence of a seeming consensual recognition of the advantages of vocational education in Portugal, this education path faced – and still does – difficulties in emerging as a dignified and quality alternative, within the general context of the education system. In Portugal, the first arrangements of vocational education date back to the 18<sup>th</sup> century. Since then, successive regimes and governments used this education path to train qualified workers for various economic sectors, thus recognizing the impact of this kind of education in national economic development and in increasing international competitiveness of Portuguese labour force. There was only a brief exception to this generalized understanding: during the first ten years after the 1974 Revolution, vocational education was completely removed from the Portuguese educative system. Within this context, this research aims at finding explanations for this persistent difficulty, taking as a reference the German dual system of vocational education. To achieve that, a mixed methodology is applied to analyse the strategies and the policies of vocational education between 1989 and 2015, in order to understand how the nature of the decisions made, the intervention of different institutional actors and the ideological cleavages have contributed to the position that vocational education occupies in Portugal.

# Índice

<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 OBJECTIVOS E MOTIVAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO.....	3
1.2 QUESTÕES E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO.....	7
1.3. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	10
1.4. DEFINIÇÃO E LIMITAÇÕES DA TERMINOLOGIA ADOPTADA.....	17
1.5. ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO.....	20

## Parte I

### - Enquadramento Teórico -

<b>CAPÍTULO 2 - PRINCIPAIS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>24</b>
2.1. ABORDAGENS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2. OS DOIS PRINCIPAIS MODELOS DE DECISÃO: RACIONALISMO VERSUS INCREMENTALISMO.....	25
2.3. O MODELO SEQUENCIAL E AS FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.4. OS MODELOS ALTERNATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
2.4.1. <i>O modelo dos fluxos múltiplos.....</i>	<i>40</i>
2.4.2. <i>O modelo do equilíbrio interrompido.....</i>	<i>42</i>
2.4.3. <i>O modelo das ligações de causa ou interesse.....</i>	<i>44</i>
2.5. CONCEITOS-CHAVE EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
• Contexto.....	47
• Instituições.....	48
• Actores.....	50
• Teoria da Escolha Pública.....	53

## **CAPÍTULO 3 - DA ESCOLA AO EMPREGO: A OPÇÃO PELO ENSINO PROFISSIONAL..... 57**

3.1. OS BENEFÍCIOS ECONÓMICOS E SOCIAIS DA EDUCAÇÃO.....	58
3.1.1. <i>A teoria do capital humano.....</i>	<i>59</i>
3.1.2. <i>A teoria das competências cognitivas.....</i>	<i>61</i>
3.1.3. <i>Os impactos não-económicos.....</i>	<i>64</i>
3.2. EVOLUÇÃO E DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO: O PAPEL DO ENSINO PROFISSIONAL.....	68
3.2.1. <i>Definição de ensino profissional.....</i>	<i>68</i>
3.2.2. <i>Origem e evolução histórica do ensino profissional.....</i>	<i>69</i>
3.2.3. <i>A institucionalização do ensino profissional.....</i>	<i>71</i>
3.2.4. <i>Três modelos de ensino profissional: liberal, estatal e corporativista.....</i>	<i>75</i>
3.3. A GLOBALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DE ENSINO PROFISSIONAL: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA.....	79
3.3.1. <i>As primeiras três décadas de existência.....</i>	<i>79</i>
3.3.2. <i>As mudanças introduzidas pelo Tratado de Maastricht.....</i>	<i>83</i>
3.3.3. <i>A multiplicação de instrumentos no século XXI.....</i>	<i>85</i>
• O impacto da crise mundial.....	86
3.4. CONCLUSÕES.....	92

## Parte II

### - Modelo de Referência -

<b>CAPÍTULO 4 - O SISTEMA DE ENSINO PROFISSIONAL NA ALEMANHA: ENQUADRAMENTO HISTÓRICO.....</b>	<b>94</b>
4.1. DESCRIÇÃO GERAL DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO.....	95
4.2. O SISTEMA DUAL.....	100
4.2.1. <i>Desenvolvimento histórico.....</i>	<i>104</i>
• O papel das corporações.....	105
• A institucionalização da Berufsschule.....	108
4.2.2. <i>Enquadramento institucional.....</i>	<i>111</i>
• Base legal: Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung e Jugendarbeitsschutzgesetz.....	111

• Cooperação Tripartida .....	114
• Financiamento .....	119
• Professores e formadores .....	122

**CAPÍTULO 5 - O ENSINO PROFISSIONAL NA ALEMANHA NOS DIAS DE HOJE:  
DIAGNÓSTICOS E DESAFIOS..... 126**

5.1. PERSPECTIVA GERAL DO SISTEMA VIGENTE.....	126
5.1.1. <i>A correspondência entre oferta e procura</i> .....	128
5.1.2. <i>A expansão educativa e a deriva académica</i> .....	130
5.1.3. <i>O desenvolvimento tecnológico e a digitalização</i> .....	132
5.1.4. <i>A heterogeneidade da população jovem</i> .....	134
5.2. ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS COM ACTORES INSTITUCIONAIS .....	137
5.2.1. <i>Caracterização e perspectiva geral</i> .....	139
5.2.2. <i>Vantagens e motivações individuais</i> .....	144
5.2.3. <i>Possibilidade de exportação/importação</i> .....	147
5.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	151

Parte III  
- O caso de Portugal -

**CAPÍTULO 6 – O SISTEMA DE ENSINO PROFISSIONAL EM PORTUGAL:  
ENQUADRAMENTO HISTÓRICO ..... 159**

6.1. OS DESAFIOS PERMANENTES DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL.....	160
6.1.1. <i>O analfabetismo</i> .....	161
6.1.2. <i>Insucesso e abandono escolar</i> .....	168
6.2. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE ENSINO PROFISSIONAL ANTES DE 1974 .....	177
6.2.1. <i>Século XVIII: A Reforma Pombalina</i> .....	177
6.2.2. <i>Século XIX: As Reformas do Liberalismo</i> .....	178
6.2.3. <i>A I República</i> .....	180
6.2.4. <i>O Estado Novo</i> .....	182
• O pós-guerra e a Reforma de 1948.....	184
• O Plano Regional do Mediterrâneo e a década de 1960.....	186
• A Reforma Veiga Simão e a década de 1970 .....	188
6.3. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE ENSINO PROFISSIONAL ENTRE 1974 E 1989 .....	192
6.3.1. <i>O Período Pós-Revolucionário</i> .....	194
6.3.2. <i>A Reforma de 1983</i> .....	196
6.3.3. <i>A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986</i> .....	200
6.4. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE ENSINO PROFISSIONAL EM PORTUGAL: 1989-2015 .....	201
6.4.1. <i>O regresso do ensino profissional</i> .....	202
6.4.2. <i>O 'boom' do ensino profissional</i> .....	205
6.4.3. <i>As alterações introduzidas depois de 2011</i> .....	209
6.5. CONCLUSÕES.....	212

**CAPÍTULO 7 - O ENSINO PROFISSIONAL EM PORTUGAL NOS DIAS DE HOJE:  
DIAGNÓSTICOS E DESAFIOS..... 216**

7.1. DESCRIÇÃO GERAL DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO.....	217
7.2. A PERSPECTIVA GERAL DO SISTEMA VIGENTE EM 2015 .....	222
• Debate Nacional sobre Educação .....	222
• Conselho Nacional de Educação .....	226
• Ministério da Educação e Ciência .....	234
• Associação Nacional de Escolas Profissionais.....	236
• Instituições e Organizações Internacionais.....	238
7.3. ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS COM ACTORES INSTITUCIONAIS .....	241
7.3.1. <i>PERSPECTIVA GERAL SOBRE CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO PROFISSIONAL</i> .....	243
7.3.2. <i>Perspectiva individual sobre participação e organização do sistema de ensino profissional</i> .....	254
7.3.3. <i>Possibilidade de reprodução de boas práticas e propostas para melhoria do sistema de ensino profissional</i> .....	266

7.4. ENTREVISTAS COMPLEMENTARES COM ACTORES POLÍTICOS.....	276
7.4.1. <i>Percepção institucional sobre o ensino profissional</i> .....	278
• BE.....	278
• CDS-PP.....	279
• PCP.....	280
• PSD.....	281
• PS.....	283
7.4.2. <i>Relação do ensino profissional com a promoção da igualdade de oportunidades</i> .....	286
• BE.....	286
• CDS-PP.....	286
• PCP.....	287
• PSD.....	289
• PS.....	290
7.4.3. <i>Influência de grupos de interesse ou pressão na tomada de decisões sobre o ensino profissional</i> .....	293
• BE.....	293
• CDS-PP.....	293
• PCP.....	295
• PSD.....	296
• PS.....	299
7.5. ANÁLISE DOCUMENTAL.....	302
7.5.1. <i>Manifestos e programas eleitorais</i> .....	302
• Eleições legislativas de 2005.....	302
• Eleições legislativas de 2009.....	306
• Eleições legislativas de 2011.....	310
7.5.2. <i>Programas de governo</i> .....	314
• XVII Governo Constitucional.....	314
• XVIII Governo Constitucional.....	315
• XIX Governo Constitucional.....	316
7.6. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	317
<b>CAPÍTULO 8 - CONCLUSÕES.....</b>	<b>326</b>
8.1. CARACTERÍSTICAS E IMPACTO DAS MEDIDAS POLÍTICAS DESENVOLVIDAS SOBRE O ENSINO PROFISSIONAL ENTRE 1989 E 2015.....	328
8.2. FACTORES POLÍTICOS QUE INFLUENCIARAM O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O ENSINO PROFISSIONAL ADOPTADAS ENTRE 1989 E 2015.....	333
8.3. PRINCIPAIS CLIVAGENS POLÍTICAS SOBRE O CONCEITO DE ENSINO PROFISSIONAL E QUE INFLUENCIARAM O SEU DESENVOLVIMENTO ENTRE 1989 E 2015.....	338
8.4. ELEMENTOS IDENTIFICADOS NO SISTEMA DUAL ALEMÃO QUE PODEM SERVIR DE REFERÊNCIA À MELHORIA DO SISTEMA PORTUGUÊS.....	341
8.5. ELEMENTOS PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA.....	345
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>352</b>
<b>LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS NORMATIVOS.....</b>	<b>368</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>370</b>

## Índice de figuras

Figura 1: Alunos matriculados no ensino secundário em vias profissionalizantes, em Portugal (Cursos Técnico-Profissionais / Cursos Tecnológicos, Cursos de Aprendizagem, CEF e Cursos Profissionais) .....	4
Figura 2: Alunos matriculados no ensino secundário por modalidade de ensino em 2014/2015..	4
Figura 3: Evolução da taxa real de escolarização por ciclo/nível de ensino, em Portugal .....	5
Figura 4: População (25-64 anos) que completou pelo menos o ensino secundário, em Portugal	5
Figura 5: Alunos matriculados nas vias profissionalizantes de ensino secundário, em 2014/2015, em Portugal.....	20
Figura 6: Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal.....	174
Figura 7: Evolução da taxa de retenção e desistência, em Portugal .....	175

## Índice de tabelas

Tabela 1: Entrevistados durante a fase exploratória .....	13
Tabela 2: Entrevistados durante a fase complementar.....	17
Tabela 3: Oferta educativa profissionalizante, em Portugal, em 2015 .....	18
Tabela 4: Tipos de escolas para ensino profissional secundário em contexto escolar na Alemanha .....	98
Tabela 5: Entrevistados durante a fase exploratória sobre o sistema dual alemão .....	138
Tabela 6: Oferta educativa do ensino secundário em 2015, em Portugal.....	218
Tabela 7: Entrevistados durante a fase exploratória sobre o ensino profissional em Portugal..	242
Tabela 8: Entrevistados durante a fase complementar sobre o ensino profissional em Portugal .....	277
Tabela 9: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2005 .....	306
Tabela 10: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2009..	310
Tabela 11: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2011 ..	314
Tabela 12: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, com aplicação do método CMP, nos programas dos XVII, XVIII e XIX Governo Constitucionais.....	317

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO\*

A crise financeira e a conseqüente crise das dívidas soberanas que atingiu a Europa na última década deixou marcas profundas no velho continente, mas teve um efeito particularmente danoso na população mais jovem.

De acordo com dados recolhidos pela União Europeia através do estudo *Labour Force Survey*, o desemprego jovem atingiu em 2012 o seu pico mais elevado, com 23,1% da população entre os 15 e os 24 anos de idade nos 27 países da União Europeia fora do mercado de trabalho. Esta cifra representava mais do dobro da registada na taxa de desemprego para os adultos, que se fixava em 9,1%. Quando a economia começou a recuperar deste período de recessão económica, o desempenho do mercado de trabalho também melhorou e, em 2016, a taxa de desemprego jovem era de 18,6% e a dos adultos de 7,6%. Não obstante a evolução positiva da economia em geral, a diferença entre grupos etários continuava a ser significativa. Para além destas disparidades estatísticas, a população jovem enfrentou problemas acrescidos para encontrar uma posição estável no mercado de trabalho: quando estavam desempregados, os jovens tinham menos probabilidades de encontrar um trabalho, eram geralmente a última escolha nos processos de selecção e a primeira em casos de necessidade de reestruturação e despedimentos. Mais, quando encontravam um trabalho, reconheceu a Comissão Europeia em 2012 no seu relatório “Repensar a Educação”, a posição era tendencialmente pouco estável, sendo frequentemente temporária ou apenas a tempo parcial.

Estas dificuldades enfrentadas pela população jovem foram atribuídas a diferentes factores. Bell e Blanchflower (2011) desenvolveram um estudo intitulado “Young People and the Great Recession” onde identificam estes problemas como estando relacionados

---

\* Esta tese não foi escrita ao abrigo do novo Acordo Ortográfico, por opção da autora.

com as dinâmicas próprias do mercado de trabalho ou com as suas políticas reguladoras, tal como o relatório conjunto entre a OCDE e o *International Labour Office* (a secretaria permanente da Organização Mundial do Trabalho), “Giving Youth a Better Start” (2011). Um dos principais problemas identificados é designado por ‘*experience trap*’, uma armadilha na qual os jovens são frequentemente apanhados e que lhes exige terem experiência profissional para poderem ser contratados, mas como nunca são contratados precisamente por não terem experiência, são impedidos de a obter. Por outro lado, e apesar de se reconhecer a sua importância na protecção dos trabalhadores, as leis laborais e respectivas regulações impõem regras de contratação bastante rígidas, condições como o salário mínimo ou contribuições elevadas para o sistema de segurança social, que acabam por resultar num mercado de trabalho mais rígido que impõe constrangimentos às empresas na contratação de jovens. Contudo, o factor que tem possivelmente uma maior influência na integração dos jovens no mercado de trabalho consiste no enquadramento institucional definido pelos sistemas de educação. Apesar de habitualmente se associarem elevadas taxas de desemprego à população menos qualificada, durante esta crise o aumento das taxas de desemprego entre a população mais qualificada excedeu o aumento da taxa de desemprego entre a população menos qualificada, ainda que em termos absolutos esta última se tenha mantido mais elevada. Tomou-se assim consciência da necessidade de estudar cientificamente a relação entre o que é ensinado pelas escolas e pelas Universidades e a integração bem-sucedida no mercado de trabalho, tendo diversas organizações e instituições identificado a chamada “transição escola-trabalho” como sendo a chave para reduzir o desemprego jovem e para facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho.

A União Europeia reconheceu esta aparente contradição e, em 2012 no já mencionado relatório “Repensar a Educação”, concluiu que a maioria dos sistemas de

educação na Europa não estavam a conseguir nem dotar os alunos das competências mais adequadas para uma integração bem-sucedida no mercado de trabalho, nem prevenir o abandono escolar precoce. Assim, e após uma série de tentativas falhadas – das quais se destaca a estratégia definida em Lisboa em 2000 de, no espaço de uma década, tornar a UE na economia mais competitiva e dinâmica do mundo numa década – a Comissão Europeia definiu como “essencial” a cooperação entre o sistema educativo e as empresas, com o “intuito de levar a experiência de aprendizagem mais próxima da realidade do ambiente de trabalho” (Comissão Europeia 2012a, 2). Para implementar este objectivo, foram identificados vários mecanismos, incluindo estágios de aprendizagem e modelos de aprendizagem duais, no âmbito do sistema de ensino e formação profissional (EFP), por terem a capacidade de produzir “inovação, crescimento e competitividade”. Como forma de promover estas práticas e os seus efeitos benéficos, que incluem taxas de desemprego jovem mais baixas e menos problemas com falta de correspondência entre competências, a Comissão Europeia recomendou aos estados-membros que tomasse como exemplo os países que têm “sistemas de EFP de craveira mundial”, como é o caso da Alemanha (Comissão Europeia 2012a, 5).

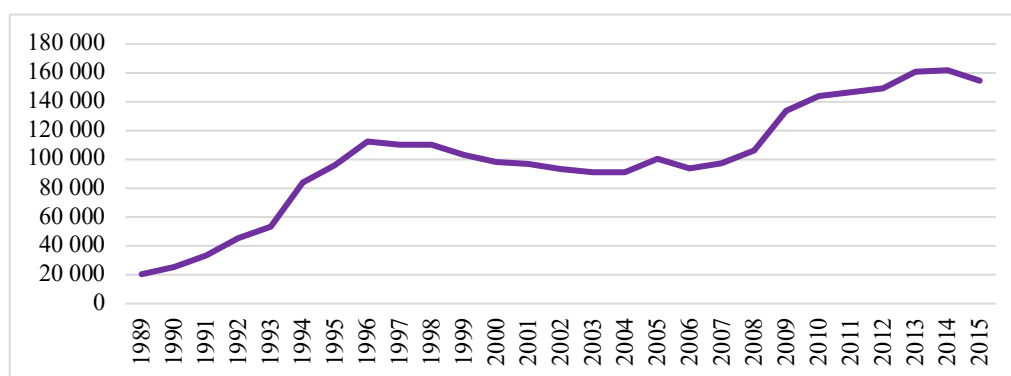
### 1.1 Objectivos e motivações da investigação

Sendo Portugal membro de várias organizações e instituições internacionais – nomeadamente a União Europeia, a OCDE e a UNESCO – que priorizam a educação como forma de promover o desenvolvimento social e económico e que se empenham na problemática da qualificação dos jovens até como factor de coesão social, criando para isso agências especializadas e promovendo activamente a difusão de informação e a partilha de boas práticas entre estados-membros, a qualificação dos jovens portugueses foi reconhecida por diferentes governos como um problema político. Por este motivo,

durante as últimas três décadas, têm vindo a ser desenvolvidas políticas públicas com o objectivo de instituir um sistema de ensino e formação profissional de qualidade e de aproximar Portugal dos restantes países da União Europeia, por se reconhecer que é uma ferramenta eficaz na facilitação da transição da escola para o mundo do trabalho e no combate ao desemprego jovem.

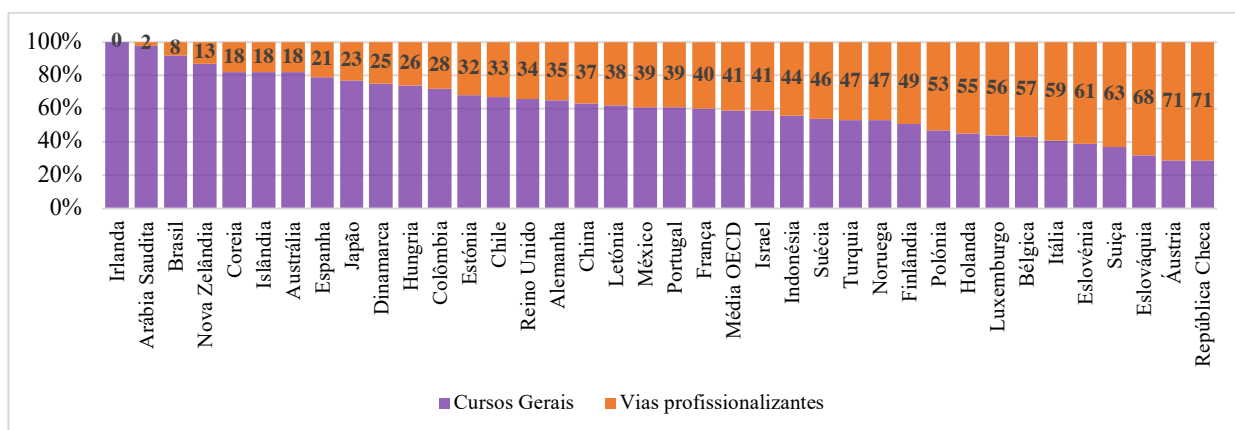
Neste contexto, desde o final da década de 1980, os indicadores utilizados para aferir a qualificação da população jovem portuguesa têm reflectido a promoção do ensino profissional em Portugal, tendo-se registado um aumento significativo do número de alunos a frequentar as diferentes ofertas desta modalidade de ensino e uma aproximação à tendência internacional:

**Figura 1: Alunos matriculados no ensino secundário em vias profissionalizantes, em Portugal**  
(Cursos Técnico-Profissionais / Cursos Tecnológicos, Cursos de Aprendizagem, CEF e Cursos Profissionais)



(Dados retirados da base de dados Pordata)

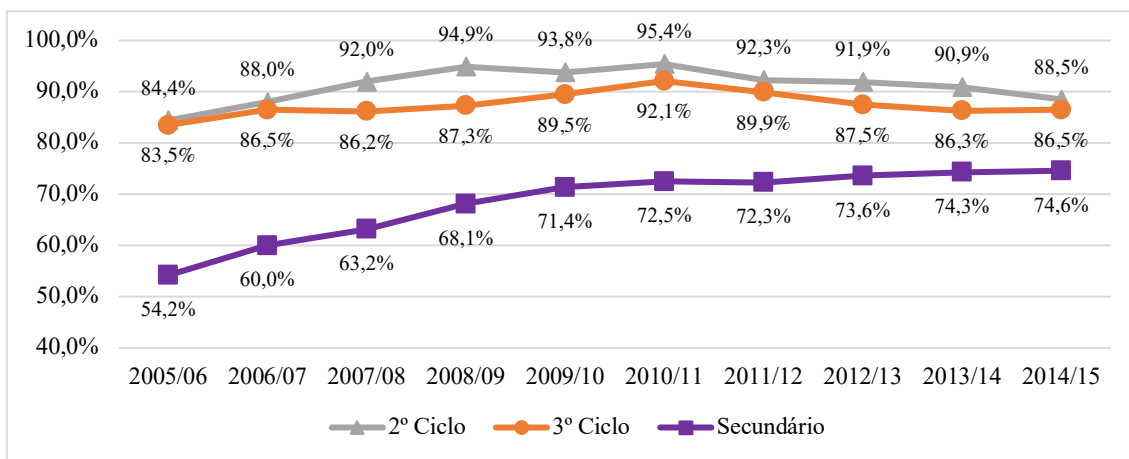
**Figura 2: Alunos matriculados no ensino secundário por modalidade de ensino em 2014/2015**  
(Cursos Tecnológicos, Cursos de Aprendizagem, CEF, Cursos Profissionais e Cursos Vocacionais)



(CNE 2015, 82)

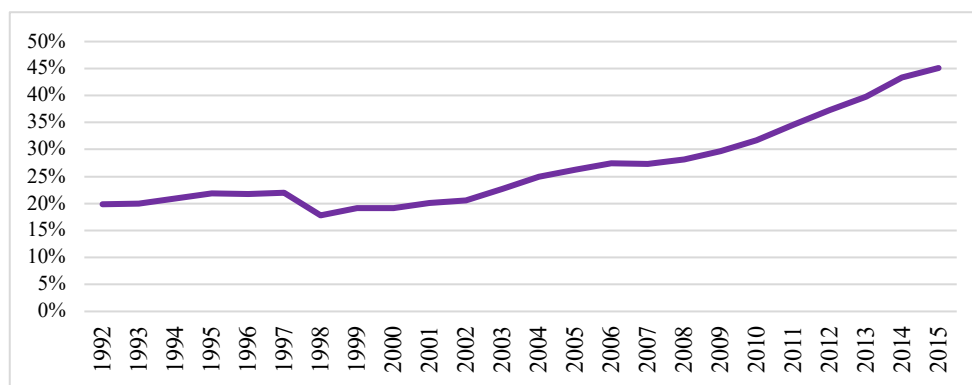
Simultaneamente, regista-se também um aumento da taxa real de escolarização e um aumento da população qualificada e que completou o ensino secundário:

**Figura 3: Evolução da taxa real de escolarização por ciclo/nível de ensino, em Portugal**



(CNE 2015, 75)

**Figura 4: População (25-64 anos) que completou pelo menos o ensino secundário, em Portugal**



(Dados retirados da base de dados Pordata)

Considerando a evolução positiva destes indicadores durante as últimas três décadas, poderia presumir-se que o problema da qualificação da população portuguesa não teria grande expressão e que o ensino profissional ocupava um lugar seguro no sistema educativo português, representando uma mais-valia para os jovens que o frequentam e beneficiando economia portuguesa no seu conjunto. No entanto, em 2013, Portugal atinge a maior taxa de desemprego jovem da sua história – 36,9% – e surge como um exemplo do diagnóstico feito pela Comissão Europeia, sobre a falta de eficácia dos sistemas educativos. De acordo com o relatório “Portugal: Promoting the State to promote growth”, publicado pela OCDE em 2013, apesar de a população jovem

portuguesa ser detentora de qualificações formais que são significativamente melhores e mais avançadas do que as obtidas pelas gerações anteriores, nem sempre estas qualificações reflectem “competências profissionalmente relevantes” ou cumprem aquilo que são os requisitos do mercado de trabalho. Por outro lado, um estudo de opinião realizado pelo Cedefop em 2016 concluiu que apesar de ser uma modalidade de ensino conhecida em Portugal, existe ainda um grau de desinformação preocupante relativamente ao ensino profissional, que se traduz muitas vezes num preconceito que pode prejudicar a afirmação desta oferta educativa na estrutura do sistema de educação<sup>1</sup>.

Neste contexto, importa analisar as estratégias e as políticas de ensino profissional que foram desenvolvidas e implementadas em Portugal entre 1989 e 2015, por forma a averiguar de que forma as circunstâncias em que as mesmas se desenvolveram podem ter influenciado os resultados das medidas adoptadas e a posição que o ensino profissional ocupa no sistema de educação português. Os anos de 1989 e 2015 foram escolhidos para delimitar o objecto principal de estudo porque correspondem ao ano da criação das primeiras escolas profissionais e ao fim da última legislatura completa no momento do início deste trabalho<sup>2</sup>. Mas ainda devido à impossibilidade de dissociar as decisões políticas do seu enquadramento histórico, inclui-se também nesta análise a trajectória do ensino profissional (ou de formas similares) desde os seus primórdios até ao momento da queda do regime ditatorial e da implementação da democracia.

Deste modo, o propósito central desta investigação consiste em compreender as motivações e o impacto real das políticas adoptadas com o intuito de estabelecer um

---

<sup>1</sup> Alguns dos dados mais relevantes indicam que quase metade do total de inquiridos acredita que o ensino profissional não permite prosseguir estudos de nível superior; que mais de metade dos que frequentaram o ensino geral nunca receberam informação sobre o ensino profissional; e que uma significativa maioria do total de inquiridos acredita que o ensino profissional constitui uma forma mais fácil de concluir a escolaridade e que se destina a alunos com dificuldades de aprendizagem (Cedefop 2017).

<sup>2</sup> A saber, a XII Legislatura que durou entre 2011 e 2015 e que correspondeu ao XIX Governo Constitucional, com a mesma duração, liderado pelo Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho.

sistema de ensino profissional de qualidade ao longo das últimas três décadas. Assim, factores como o poder da ideologia, o papel desempenhado pelos principais actores envolvidos ou a aceitação pela comunidade serão analisados numa tentativa de estabelecer uma eventual relação entre estes elementos e a afirmação do ensino profissional em Portugal. Durante a investigação, adoptou-se o sistema dual de ensino profissional alemão foi usado como modelo de referência, não com o objectivo de se proceder a uma comparação entre os dois casos mas antes de se identificar os elementos que garantem a sua reputação, não só na sociedade alemã mas também a nível internacional, e que podem eventualmente incentivar outros países a desenvolver um sistema de ensino profissional eficaz ajustado à sua própria realidade. Esta decisão de utilizar a Alemanha como bitola inspiracional e não como objecto de análise comparada foi tomada para acomodar uma recomendação feita pelo júri durante a defesa do projecto que antecedeu esta investigação.

## 1.2 Questões e hipóteses de investigação

A investigação que agora se inicia pretende assim responder às seguintes questões que orientam todo o trabalho:

1. Quais as características das medidas políticas adoptadas no âmbito do ensino profissional de nível secundário em Portugal no período entre 1989 e 2015 e de que forma se relacionam com os seus resultados?
2. Quais foram os principais factores políticos que determinaram a evolução do ensino profissional de nível secundário em Portugal no período entre 1989 e 2015?

3. Quais foram as principais clivagens políticas que influenciaram o desenvolvimento do ensino profissional de nível secundário em Portugal no período entre 1989 e 2015?

4. Quais são os principais elementos do sistema dual de ensino profissional alemão que podem servir de referência à melhoria o sistema de ensino profissional português?

E como possíveis respostas a estas perguntas, formulam-se as hipóteses de investigação abaixo apresentadas, que são antecedidas por uma breve explicação relativamente à sua pertinência.

Entre 1989 e 2015, a educação foi sempre considerada uma prioridade pelos vários governos constitucionais, que compreenderam a importância de melhorar o nível geral da qualificação da população jovem portuguesa. E entre as medidas defendidas para alcançar este objectivo, o ensino profissional surge referido em diferentes programas eleitorais e de governo. Todavia, a falta de investimento no seu desenvolvimento sustentável e a falta de um discurso político de apoio, claro e consistente traduzem a falta de aplicação prática de alguma preocupação manifestada no plano teórico e justificam a relevância da primeira hipótese:

**Hipótese 1:** O ensino profissional não é considerado uma opção estratégica pelos agentes políticos, o que pode contribuir para explicar a posição que ocupa no sistema de ensino português.

Durante esse mesmo período, a evolução do ensino profissional em Portugal foi incentivada pela pressão internacional de melhorar o desempenho do país nos indicadores educativos de referência. No entanto, a existência de um conjunto de limitações internas – entre as quais se destaca a falta de uma estrutura organizativa e institucional clara que

enquadrasse esta modalidade de ensino, bem como a falta de empenho dos parceiros sociais no seu desenvolvimento e implementação – impediu o estabelecimento pleno do ensino profissional como modalidade de ensino alternativa em Portugal, o que explica a pertinência da segunda hipótese:

**Hipótese 2:** A evolução do ensino profissional foi condicionada pela falta de um enquadramento institucional próprio e pela falta de interesse dos parceiros sociais.

Também a postura assumida pelos partidos à esquerda no espectro político português, que contestaram o seu desenvolvimento no seio do sistema de educação por considerarem que se trata de uma oferta educativa que promove a segregação social e que coloca em causa a igualdade de oportunidades entre os alunos, constituiu um importante obstáculo à afirmação do ensino profissional em Portugal. Esta percepção, que tem a sua origem na forma como no regime ditatorial os alunos eram divididos pelo tipo de ensino consoante a sua condição social, sustenta a importância da terceira hipótese:

**Hipótese 3:** Os partidos de esquerda com assento parlamentar entre 1989 e 2015 opuseram-se ao desenvolvimento do ensino profissional.

Por fim, na organização do sistema dual de ensino profissional alemão – o modelo de referência adoptado para esta investigação – identifica-se a cooperação real entre governo, sindicatos e empregadores como o elemento chave que explica o seu sucesso. Esta participação empenhada, que não se limita apenas ao momento do desenho e da concepção da oferta educativa, mas que se reflecte na prática quotidiana ao longo de todo o processo de implementação e provisão do sistema, pode servir como exemplo de boa prática a ser adoptada. Deste modo, e também porque se considera à partida que o contexto do modelo de referência adoptado não permite que o mesmo seja replicado na sua forma completa, esclarece-se a relevância da quarta e última hipótese:

**Hipótese 4:** O sistema dual de ensino profissional alemão está assente numa cooperação empenhada entre os actores institucionais – governo, sindicatos e empregadores – que pode servir de referência à melhoria do sistema português.

### 1.3. Metodologia de investigação

Para responder às questões acima colocadas e testar as hipóteses formuladas, será adoptada uma metodologia mista, que combina a utilização de métodos qualitativos com métodos quantitativos<sup>3</sup>. De acordo com Melo, Sarrico e Radnor (2008), esta abordagem mista traz maior credibilidade à análise e apresenta três vantagens principais: permite que, através de um processo de ‘triangulação’ se confirme cada um dos métodos; garante uma análise mais detalhada; e, por fim, possibilita o surgimento de novas linhas argumentativas<sup>4</sup>.

Num momento inicial, de exposição do problema a tratar e de enquadramento teórico do mesmo, será feita uma revisão de literatura, recorrendo a fontes essencialmente académicas e às obras dos autores de referência em cada tópico, desde os diferentes modelos de análise de políticas públicas, à análise conceptual do ensino profissional e ao desenvolvimento histórico desta modalidade de ensino em Portugal. O principal objectivo consiste em conhecer mais profundamente a área de estudo em questão, identificando não só os principais conceitos e teorias relevantes para cada tópico

---

<sup>3</sup> A distinção entre métodos qualitativos e quantitativos não é consensual, na medida em que existem autores que defendem que as diferenças são evidentes, enquanto outros argumentam que já não faz sentido fazer essa distinção. Ainda assim, adoptou-se nesta investigação a diferença fundamental de que os métodos quantitativos reflectem “uma estratégia de investigação que enfatiza a quantificação na recolha e análise de dados”, enquanto os métodos qualitativos reflectem “uma estratégia de investigação que enfatiza as palavras em vez da quantificação na recolha e análise de dados” (Bryan 2012, 35-36).

<sup>4</sup> Rossman e Wilson (1991) e Denzin (1978), citados por Melo, Sarrico e Radnor (2008, 74).

relevante para o tema a tratar, como também eventuais controvérsias e inconsistências (Bryman 2012).

Adicionalmente, e porque as decisões políticas ganham forma quando consubstanciadas em documentos vários, proceder-se-á a uma análise documental a fontes empíricas, um instrumento de investigação fundamental em políticas públicas e que permite aumentar a quantidade de informação disponível<sup>5</sup>. Assim, na fase da formulação serão analisados manifestos eleitorais e programas de governo que identificam as principais questões consideradas que são problemas políticos; na fase de implementação examinar-se-ão normativos legais e outros documentos legislativos que materializem as opções políticas adoptadas; e na fase da avaliação recorrer-se-á a relatórios de avaliação e a análises estatísticas que reflectam o impacto e os resultados das decisões adoptadas.

Por fim, será analisado o resultado de 31 entrevistas realizadas a actores considerados fundamentais por estarem ou terem estado directamente envolvidos no processo de formulação e implementação do sistema de ensino profissional, com diferentes responsabilidades e em diferentes contextos, em Portugal e também na Alemanha. Para a realização destas entrevistas, que são consideradas “uma das mais importantes fontes de informação em estudos de caso” (Yin 2009, 106), optou-se por seleccionar uma amostra não-aleatória, uma vez que esta é a estratégia que garante que “aqueles que são seleccionados são relevantes para as questões de investigação que são colocadas” (Bryman 2012,418). As entrevistas realizadas foram do tipo semi-estruturado, na medida em que, apesar de existir um guião, foi dada liberdade aos entrevistados para partilharem as suas perspectivas e as suas preocupações, tendo havido uma maior

---

<sup>5</sup> A análise documental consiste “na utilização de material já existente e pode ser caracterizada como: ser relativa e facilmente acessível; permitir um olhar sobre o material de uma perspectiva diferente do que aquela no momento da sua produção; não precisar de contacto com o objecto de estudo.” (Verschuren e Doorewaard 1999, citado por Melo, Sarrico e Radnor 2008, 75).

flexibilidade para ajustar o foco das questões, para clarificar alguns elementos da resposta no decorrer da entrevista ou mesmo para acrescentar algumas nuances às perguntas colocadas<sup>6</sup>. Este tipo de entrevista consiste na forma mais adequada de recolher informação relacionada com questões humanas, que convém interpretar de acordo com o olhar dos próprios entrevistados, por terem uma percepção interna das situações e porque “podem também fornecer atalhos para a história anterior de determinadas situações, ajudando-nos a identificar outras fontes relevantes de evidências” (Yin 2009, 108). Todas as entrevistas foram gravadas em formato digital para facilitar a posterior transcrição e acompanhadas por notas registadas manualmente no momento, garantindo assim uma maior fiabilidade na análise.

Importa ainda notar que, durante o decorrer da investigação, se sentiu a necessidade de introduzir uma divisão no período temporal do objecto de estudo, acabando também a metodologia adoptada por ser dividida em dois momentos. Compreender este ajustamento e os seus motivos é fundamental para se compreender todo o trabalho desenvolvido ao longo desta investigação.

Num momento inicial, a que se chamou ‘fase exploratória’, o principal objectivo era conhecer em profundidade o sistema de ensino profissional, a sua estrutura organizativa e os detalhes que o caracterizam e distinguem. Nesta fase, procedeu-se à análise de informação recolhida através da revisão de literatura, da análise documental a instrumentos legislativos e a relatórios de avaliação e de entrevistas a agentes institucionais chave, que foram também classificadas como ‘entrevistas exploratórias’.

---

<sup>6</sup> O carácter flexível das entrevistas semi-estruturadas adoptadas para este trabalho reflecte-se na seguinte descrição, avançada por Beardsworth e Keil e reproduzida por Bryman (2012, 472): “À medida que a entrevista progredia, os próprios entrevistados abordavam assuntos adicionais ou complementares, que formam parte integral dos resultados do estudo. Por outras palavras, o programa da entrevista não se baseava num conjunto de questões pré-determinadas e relativamente rígidas. Pelo contrário, a natureza discursiva dos entrevistados permitiu um processo interactivo de refinamento, onde linhas de raciocínio identificadas por anteriores entrevistados puderam ser adoptadas e apresentadas aos entrevistados seguintes”.

Esta estratégia foi usada tanto para o caso de estudo concreto da investigação – Portugal –, como para o modelo de referência escolhido – Alemanha – e abrangeu o período temporal total desta investigação, de 1989 a 2015.

Para as entrevistas realizadas neste momento, a amostra não-aleatória seleccionada recaiu sobre actores que fossem representativos das três dimensões institucionais do ensino profissional – governo, sindicatos e empregadores. Tendo em conta que o principal objecto de estudo desta investigação é o caso português, entrevistou-se uma amostra maior de actores institucionais portugueses e apenas uma amostra simples de actores institucionais alemães, mas que fosse suficientemente diversa para permitir uma visão ampla sobre o sistema dual de ensino profissional alemão. Já sobre Portugal, e considerando a necessidade de obter também uma perspectiva histórica sobre a evolução desta oferta educativa, tentou-se obter um contributo que fosse representativo dos governos constitucionais mais relevantes para a matéria em discussão desde 1989 e, nos casos em que não foi possível entrevistar o responsável pelo Ministério da Educação, procurou-se chegar ao Secretário de Estado da Formação Profissional<sup>7</sup>. Deste modo, realizou-se um total de treze entrevistas: quatro relativamente à realidade alemã e nove sobre a realidade portuguesa (nos capítulos 5 e 7, respectivamente, descreve-se de forma mais detalhada o processo de selecção dos entrevistados):

**Tabela 1: Entrevistados durante a fase exploratória**

Portugal	Alemanha
<b>David Justino</b> Ministro da Educação (2002-2004) e Presidente do CNE (2013-2017)	<b>Oliver Diehl</b> Ministério Federal da Educação e Investigação Departamento de Regulação do Ensino Profissional
<b>Nuno Crato</b> Ministro da Educação e do Ensino Superior (2011-2015)	
<b>António Bagão Félix</b>	

<sup>7</sup> Ainda que, como será explicado na secção seguinte, a formação profissional em Portugal esteja mais orientada para a educação de adultos e para uma formação contínua, muitas vezes já obtida no contexto de uma profissão, considerou-se que seria um Secretário de Estado com uma visão suficiente abrangente desta modalidade de ensino, mais específica do que a de um Secretário de Estado da Educação.

Secretário de Estado para o Emprego e Formação Profissional (1987-1991)	<b>Philipp Ulmer</b> Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional Departamento de Cooperação Internacional e perito na cooperação entre a Alemanha e Portugal
<b>Fernando Medina</b> Secretário de Estado para o Emprego e Formação Profissional (2005-2009)	
<b>Alexandra Figueiredo</b> <sup>8</sup> Vogal Conselho Directivo da ANQEP	<b>Thomas Giessler</b> Confederação Alemã dos Sindicatos Departamento de Educação e Formação Profissional; participa também num grupo de trabalho bilateral entre a Alemanha e Portugal para o desenvolvimento do ensino e formação profissional
<b>José Rui Ferreira</b> <sup>9</sup> Presidente da Direcção Pedagógica da Escola Profissional Bento Jesus Caraça	
<b>Joaquim Santos</b> <sup>10</sup> Dirigente da Comissão Executiva da Federação Nacional de Educação	
<b>Piedade Pereira</b> <sup>11</sup> Directora da Escola de Comércio de Lisboa	<b>Lena Behmenburg</b> Confederação Alemã das Associações Empregadoras Departamento de Educação e Formação Profissional
<b>João Carlos Costa</b> <sup>12</sup> Director-geral da ATEC	

Um momento posterior, a que se chamou ‘fase complementar’, surgiu de um ajustamento que foi necessário realizar para responder mais adequadamente à questão de investigação. Assim, para dedicar maior atenção ao caso português e para examinar em maior detalhe o momento em que o número de alunos a frequentar o ensino aumentou significativamente, foi definido um sub-período temporal entre 2005 e 2015 que se aplicou apenas ao caso de estudo concreto deste trabalho. Para esta fase, foi analisada informação recolhida através da revisão de literatura, da análise documental a manifestos eleitorais e a programas de governo e de entrevistas a agentes políticos chave.

Relativamente à análise de manifestos e programas eleitorais e programas de governo, adoptou-se a metodologia desenvolvida e usada no ‘Manifesto Project’ (CPM)<sup>13</sup>, onde cada ideia expressa em programas eleitorais é associada a uma categoria

<sup>8</sup> Nome indicado no seguimento de contacto com pedido inicialmente dirigido ao Presidente do Conselho Directivo da ANQEP.

<sup>9</sup> Nome indicado no seguimento de contacto com pedido inicialmente dirigido ao Secretário-geral da CGTP.

<sup>10</sup> Nome indicado no seguimento de contacto com pedido inicialmente dirigido ao Secretário-geral da Federação Nacional de Educação.

<sup>11</sup> Nome indicado no seguimento de contacto com pedido inicialmente dirigido ao Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal.

<sup>12</sup> Tendo em conta o modelo de referência adoptado para esta investigação, considerou-se relevante conhecer a ATEC – a academia de formação promovida pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã e que reproduz da forma mais próxima possível o modelo de sistema dual do ensino profissional alemão.

<sup>13</sup> Mais informações sobre o ‘Manifesto Project’ em <https://manifesto-project.wzb.eu>.

e sub-categoria pré-definidas que correspondem a áreas e sub-áreas de políticas públicas. Esta base de dados, que recebe contributos de analistas recrutados em vários países da OCDE, tem como principal objectivo codificar manifestos e programas eleitorais, por forma a medir as posições dos partidos e dos seus líderes em relação a um conjunto de temas e questões recorrentes, dando assim origem a uma ferramenta comum e de acesso aberto que facilita análises comparativas (Werner, Lacewell e Volkens 2015, 2). Para esta investigação, utilizou-se a mesma unidade de codificação, a quase-frase<sup>14</sup> – que contém uma ideia ou mensagem –, e desenvolveu-se uma nova sub-categoria – ensino profissional –, uma vez que no sistema de categorias do ‘Manifesto Project’ apenas existem duas sub-categorias relacionadas com o tema Educação e nenhuma se enquadrava no objectivo deste trabalho<sup>15</sup>. Analisaram-se assim os manifestos e programas eleitorais elaborados para as eleições legislativas de 2005, 2009 e 2015 dos cinco partidos que elegeram representantes para o Parlamento, por forma a contabilizar as afirmações sobre o ensino profissional e codificá-las em ‘declarações positivas’ e ‘declarações negativas’<sup>16</sup>.

Já no que diz respeito às entrevistas realizadas nesta fase complementar, e como esta é uma investigação em ciência política, sentiu-se a necessidade de conhecer melhor a perspectiva dos actores políticos que estiveram envolvidos no período de maior expansão do ensino profissional em Portugal e que, por terem sido deputados eleitos e membros da Comissão Parlamentar de Educação durante o período 2005-2015, são fontes

---

<sup>14</sup> “Quasi-sentence” no original em inglês.

<sup>15</sup> O sistema de categorias do ‘Manifesto Project’ é constituído por 56 categorias, estando a educação incluída no ‘Domínio 5: Bem-estar e qualidade de vida’ e dividida nas sub-categorias ‘Expansão da Educação’ e ‘Limitação da Educação’ (Werner, Lacewell e Volkens 2015, 8).

<sup>16</sup> Por forma a encontrar as referências no conteúdo dos manifestos e programas eleitorais, utilizaram-se os documentos em formato digital para ser possível recorrer à funcionalidade de pesquisa e, através de palavras-chave, localizar e identificar as declarações e referências necessárias para a análise. As palavras-chave usadas foram: educação; ensino profissional; ensino técnico; ensino tecnológico; ensino profissionalizante; oferta profissionalizante; vias profissionalizantes; cursos profissionais; cursos técnicos; cursos tecnológicos; vias alternativas; percursos alternativos.

importantes de informação sobre as condições internas do processo. Uma vez que já se tinha obtido, com as entrevistas exploratórias, uma visão ampla do que tinha sido o processo de evolução desta oferta educativa desde 1989, decidiu-se centrar as questões das entrevistas complementares em pontos específicos que surgiram na sequência da análise aos resultados das primeiras entrevistas e que tinham ficado por esclarecer. Deste modo, e apesar de poderem ser consideradas, ainda assim, entrevistas semi-estruturadas, as perguntas colocadas neste momento complementar da análise foram menos abertas e mais orientadas para a obtenção de informação relativa a elementos concretos do sistema de ensino profissional em Portugal. No que diz respeito à construção da amostra não-aleatória, procurou-se obter contributos de um conjunto de entrevistados que fosse genericamente proporcional e representativo da realidade parlamentar, em termos de expressão político-partidária. Por este motivo, foi entrevistado um maior número de ex-deputados dos dois maiores grupos parlamentares portugueses e um número inferior de ex-deputados dos restantes três grupos parlamentares. Importa ainda sublinhar que, comparativamente ao número de respostas positivas obtidas, foi contactado um número bastante mais expressivo de ex-deputados. No entanto, tendo-se compreendido o funcionamento orgânico das comissões parlamentares<sup>17</sup>, tendo-se observado que os ex-deputados mais intervenientes da matéria tinham sido entrevistados e tendo-se ainda considerado que os resultados se encontravam consolidados, não se justificava continuar

---

<sup>17</sup> Após o contacto com vários ex-deputados, concluiu-se que, principalmente nos grupos parlamentares de maior dimensão, os deputados optam por, informalmente, se especializar em determinados temas dentro da mesma matéria, seguindo os seus interesses pessoais ou experiência profissional. Por exemplo, na Comissão Parlamentar de Educação, os deputados podem dedicar-se com mais detalhe ao dossier do ensino superior, do ensino especial, do ensino básico, do ensino profissional, ou das condições da carreira docente – para nomear apenas alguns exemplos. Esta forma de organização não-oficial não só acabou por reduzir o universo útil para efeito de entrevistas, mas pode também explicar a falta de resposta de vários ex-deputados, por não se sentirem tão confortáveis a discutir um tema que não seja aquele que estudaram mais profundamente.

a estabelecer contactos e decidiu-se, após a obtenção de 22 contributos, concluir o processo de entrevistas complementares.

**Tabela 2: Entrevistados durante a fase complementar**

<b>BE</b>	Luís Monteiro Luís Fazenda
<b>CDS-PP</b>	Diogo Feio Abel Baptista Michael Seufert
<b>PCP</b>	Ana Mesquita Miguel Tiago Rita Rato
<b>PSD</b>	Emídio Guerreiro Isilda Aguincha José Ferreira Gomes José Prata Nilza de Sena Duarte Marques Pedro Duarte
<b>PS</b>	José Bravo Nico Manuel Mota Fernando Cabral António José Seguro Luiz Fagundes Duarte Teresa Damásio Manuela Melo

#### 1.4. Definição e limitações da terminologia adoptada

Uma vez que o conceito que corresponde à modalidade de ensino que se pretende tratar pode variar de acordo com as particularidades organizativas de cada sistema de educação, importa definir desde já o que se entende por ensino profissional na investigação que agora se inicia<sup>18</sup>.

De acordo com o Cedefop – Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, o ensino profissional abrange “programas educativos desenhados para permitir aos participantes o desenvolvimento das competências práticas, do saber-

---

<sup>18</sup> Em todo este trabalho, ensino profissional foi a tradução escolhida para traduzir a expressão internacional ‘vocational education and training’, uma vez que, em Portugal, formação profissional é associada à formação recebida pelos adultos já no decorrer da sua vida profissional.

fazer e da compreensão necessários para encontrar emprego numa ocupação ou ofício concreto, ou numa classe de ocupações e ofícios” (Cedefop 2013, 16). Pelo facto de combinarem um ensino que decorre em dois locais distintos – na escola e num local de trabalho – e permitirem obter uma dupla certificação – académica e profissional –, estes programas ou cursos são também frequentemente identificados como ‘vias profissionalizantes’.

Em Portugal, a oferta educativa que corresponde a esta descrição era, à data de 2015, composta pelos Cursos de Aprendizagem, pelos Cursos Profissionais, pelos Cursos de Educação e Formação e pelos Cursos Vocacionais<sup>19</sup>, cujas características distintivas são descritas abaixo.

**Tabela 3: Oferta educativa profissionalizante, em Portugal, em 2015<sup>20</sup>**

Cursos (ano de criação)	Certificação	Condições de ingresso	Continuação de estudos <sup>21</sup>	Entidades de gestão e coordenação	Operadores
Cursos de Aprendizagem (1984)	Ensino Secundário e nível 4 QNQ	Jovens menores de 25 anos, com o 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente, sem habilitação de nível secundário.	Ensino superior	IEFP	Centros de formação profissional; Outras entidades tuteladas pelo MSSS; Entidades públicas e privadas certificadas.

<sup>19</sup> Geralmente, os Cursos de Ensino Artístico Especializado, que proporcionam formação qualificante em diferentes áreas das artes performativas, são também consideradas ofertas profissionalizantes, mas foram omitidas desta tabela por se considerar que constituem um caso com características muito específicas que não se enquadra no âmbito deste trabalho.

<sup>20</sup> Uma versão mais completa desta tabela pode ser encontrada no Anexo 1, com uma descrição mais detalhada das diferenças entre algumas ofertas e com a carga horária e a matriz curricular de cada uma.

<sup>21</sup> Quando a continuação de estudos se refere ao ensino superior, os alunos podem optar ou pela média entre a classificação final do curso e a média aritmética das classificações dos três exames nacionais (Português, uma disciplina bienal e uma trienal do plano de estudos dos cursos científico humanísticos) com uma ponderação de 70 por cento para a classificação final de curso e de 30 por cento para os exames nacionais; ou pela média entre a classificação final do curso e a classificação do exame de Português, neste caso, com uma ponderação de 80 por cento para a classificação final de curso e de 20 por cento para o exame de Português.

Cursos Profissionais (1988) <sup>22</sup>	Ensino Secundário e nível 4 QNQ	Alunos com o 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente.	Ensino superior	ANQEP	Escolas profissionais públicas ou privadas; Escolas secundárias da rede pública.
Cursos de Educação e Formação (1997)	2º ciclo e nível 1 QNQ; 3º ciclo e nível 2 QNQ	Alunos com idade igual ou superior a 15 anos, em risco de abandono ou que já abandonaram a escola, sem concluírem 12 anos de escolaridade.	CEF de nível seguinte; Ensino Secundário “regular”	ANQEP	Estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos; Centros de formação profissional; Outras entidades formadoras certificadas.
	Ensino Secundário e nível 3 QNQ		Curso de Especialização Tecnológica; Ensino superior		
Cursos Vocacionais (2012)	6º e 9º ano de escolaridade;	Alunos maiores de 13 anos e com duas retenções no mesmo ciclo ou 3 em ciclos diferentes.	Ensino “regular”; Ensino profissional; Ensino vocacional	DGEstE ANQEP	Estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos.
	Ensino Secundário e nível 4 QNQ	Alunos com 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente, com 16 anos ou mais, ou que tendo frequentado o Ensino Secundário pretendam uma oferta formativa mais técnica, designadamente os que se encontrem em risco de abandono. <sup>23</sup>	Ofertas de nível 5 em Instituições Politécnicas; Ensino superior		

(CNE 2013, 133, 137, 139)

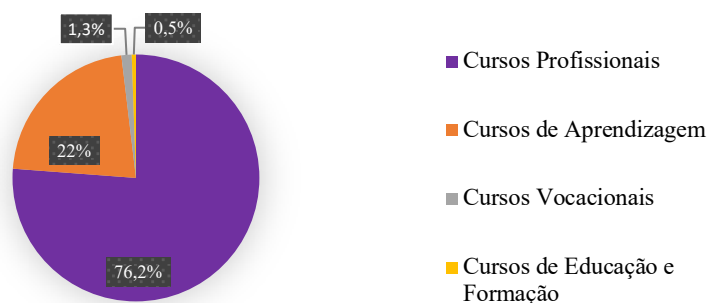
Tendo em conta a necessidade de delimitar o âmbito desta investigação, decidiu-se orientar toda a análise e trabalho para a oferta educativa profissionalizante de ensino secundário, coordenada pela ANQEP e operacionalizada pela rede pública e privada de

<sup>22</sup> Existem ainda a funcionar alguns cursos profissionais no ensino básico, que atribuem certificado de conclusão do 3º ciclo do ensino básico e certificado profissional nível 2 QNQ e que são referentes à saída profissional de ‘Instrumentista’ (DGEEC 2015, 24).

<sup>23</sup> O ingresso nestes percursos deve ser precedido de um processo de orientação vocacional.

estabelecimentos escolares. Adicionalmente, neste grupo, dedicou-se especial atenção aos cursos profissionais, por serem aqueles que reúnem um maior número de alunos.

**Figura 5: Alunos matriculados nas vias profissionalizantes de ensino secundário, em 2014/2015, em Portugal**



(DGEEC 2015, 59)

### 1.5. Organização da investigação

Esta investigação está organizada em três partes e oito capítulos.

Após o primeiro capítulo introdutório, a primeira parte consiste na apresentação do enquadramento teórico que sustenta a investigação e é composta por dois capítulos. O **Capítulo 2** visa promover uma melhor compreensão da forma como as decisões são tomadas em políticas públicas e diferentes factores podem influenciar o processo. Assim, são apresentados os dois principais modelos que analisam o processo de tomada de decisões – o racionalismo, de Herbert Simon, e o incrementalismo, de Charles Lindblom – e discutidas as suas características e traços distintivos. Adicionalmente, são ainda analisados os principais modelos de políticas públicas: o modelo sequencial, inicialmente proposto por Harold Lasswell, e que permite examinar as diferentes fases que marcam o desenvolvimento de uma política pública, desde o momento do surgimento de um problema político até à avaliação das consequências das medidas adoptadas; o modelo dos fluxos múltiplos, desenvolvido por John Kingdon para tentar explicar como é que os problemas do quotidiano se transformam em problemas políticos que captam a atenção

dos agentes decisores; o modelo do equilíbrio interrompido, definido por Baumgartner e Jones e que defende que para compreender verdadeiramente as políticas adoptadas é preciso considerar não apenas as condições que permitem a continuidade e estabilidade, mas também os momentos de crise que promovem as mudanças; e, por fim, o modelo das coligações de causa ou interesse, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith e através do qual as decisões políticas são analisadas com base nas relações que se estabelecem entre os diferentes intervenientes do processo político que agem de forma concertada para atingir um determinado objectivo. Para terminar este capítulo são também analisados um conjunto de conceitos-chave em políticas públicas e que correspondem a factores endógenos e exógenos capazes de impor constrangimentos aos processos de tomada de decisão. Já o **Capítulo 3** tem como principal objectivo evidenciar a importância da educação para o desenvolvimento pessoal de cada indivíduo e para o progresso social e económico da sociedade, explorando as várias dimensões dos benefícios que decorrem de um grau mais elevado de educação e qualificação. É também neste capítulo que se aborda pela primeira vez o caso do ensino profissional e se investiga a sua origem e evolução histórica no contexto Europeu, com especial enfoque nas práticas e estratégias promovidas pela União Europeia desde o seu início.

A segunda parte da investigação trata do modelo de referência adoptado para este trabalho – a Alemanha – e integra também dois capítulos. O **Capítulo 4** explora o sistema de ensino profissional alemão e faz uma análise detalhada da sua estrutura organizacional, dos aspectos operacionais e do enquadramento institucional que o sustenta. O desenvolvimento histórico do sistema dual enquanto modalidade específica de ensino profissional é também examinado neste capítulo, na medida em que dele decorrem importantes elementos que justificam o lugar que ocupa no actual sistema educativo alemão. Visando um melhor entendimento do modelo de referência e das características

que lhe conferem um amplo reconhecimento internacional, o **Capítulo 5** contém uma breve descrição dos principais desafios que presentemente se lhe impõem e apresenta ainda os principais resultados que foram obtidos na sequência da realização de entrevistas a quatro agentes políticos que intervêm nas diferentes fases da política que define o desenvolvimento do sistema de ensino profissional alemão.

Finalmente, a terceira parte desta investigação inclui os dois capítulos que discutem o caso de Portugal e constitui, por isso, o cerne de toda a tese. O **Capítulo 6** começa por definir os desafios permanentes da política educativa em Portugal e identifica um atraso educativo que é associado a dois desafios concretos que têm influenciado a evolução de todas as opções políticas adoptadas nesta área desde há três séculos – o analfabetismo e o insucesso escolar. De seguida, apresenta-se um enquadramento histórico das políticas de ensino profissional em Portugal e descrevem-se as estratégias adoptadas em três períodos temporais distintos, uma vez que a adequada compreensão de um problema político exige o conhecimento dos seus antecedentes. Assim, analisam-se as medidas aprovadas sobre a matéria entre o século XVIII e o Estado Novo; depois, no período pós-revolucionário entre 1974 e 1989; e, finalmente, no período mais recente e sobre o qual incide esta investigação, entre 1989 e 2015. Com o objectivo de complementar esta análise e de apresentar uma perspectiva mais real e mais próxima do que foi a evolução do ensino profissional em Portugal, principalmente no período de maior expansão entre 2005 e 2015, o **Capítulo 7** investiga as motivações e as implicações das principais opções políticas. Através de diferentes métodos empíricos, como a análise de manifestos eleitorais e programas de Governo ou a realização de entrevistas a actores chave que fizeram parte dos momentos mais marcantes do desenvolvimento desta modalidade de ensino, este capítulo pretende discernir sobre os diferentes factores, explícitos ou implícitos, que determinaram a adopção das medidas neste campo e sobre

o seu impacto real, intencional ou não-intencional. É também neste capítulo que se inclui uma breve descrição do sistema de ensino profissional em Portugal, incluindo a sua estrutura organizativa e os seus detalhes institucionais. Por fim, atendendo às questões de investigação inicialmente avançadas, bem como às hipóteses formuladas e a todo o trabalho de pesquisa e análise efectuado, no **Capítulo 8** apresentam-se as conclusões finais desta investigação e sugerem-se elementos para investigação futura. Adicionalmente, é recuperado o enquadramento conceptual fornecido pelas principais abordagens e modelos de tomada de decisão e de políticas públicas, através do qual se sistematizam os principais resultados decorrentes da investigação teórica e empírica.

## PARTE I

### – Enquadramento Teórico –

## CAPÍTULO 2 - Principais modelos de análise de Políticas Públicas

### 2.1. Abordagens em políticas públicas

O cientista social norte-americano Harold Lasswell, considerado um dos pais fundadores do estudo dos problemas públicos e das políticas públicas – juntamente com Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (Hill 2005; DeLeon 2006; Parsons 2007) – foi o primeiro a usar o termo *policy analysis* (análise de políticas públicas) para se referir ao estudo das decisões políticas que visam encontrar soluções concretas para os problemas reais das populações. Foi, por isso, nos Estados Unidos, no final dos anos 60, que a análise de políticas públicas se desenvolveu como área de estudo autónoma, num contexto de racionalização do Estado, onde a relação entre as ciências sociais e o governo assume um carácter inovador. De acordo com Parsons (2007), neste contexto, a política era vista como uma actividade cujo principal objectivo era a formulação de políticas públicas, onde o governo teria a capacidade de aplicar a razão e o conhecimento para resolver os problemas práticos do mundo<sup>24</sup>. Por constituir uma área de estudo multidisciplinar, que combina contribuições da ciência política, do direito, da economia, da história, da sociologia ou da psicologia, a análise de políticas públicas possibilita a emergência de diversos enquadramentos teóricos, modelos de análise e conceitos

---

<sup>24</sup> Depois de um desenvolvimento significativo da administração pública ainda no século XIX, as condições políticas, económicas e sociais resultantes de duas guerras mundiais vieram intensificar o âmbito da intervenção estatal. Como consequência, este alargamento pressupunha um conhecimento informado sobre praticamente todos os sectores da sociedade, desde a educação, à saúde, à defesa e segurança ou mesmo ao planeamento urbano, que deveria ser utilizado para desenvolver as soluções mais eficientes para melhorar as condições de vida das populações (Parsons 2007, 50-51).

próprios que permitem melhor compreender a lógica e o funcionamento da acção política e a interacção entre os diferentes actores e instituições nos processos políticos.

Deste modo, a análise de políticas públicas constitui o tema principal deste capítulo, a ser desenvolvido nas quatro secções seguintes. Em primeiro lugar, analisam-se os dois mais antigos e influentes modelos de decisão política: racionalismo e incrementalismo. A segunda secção discute o modelo sequencial das políticas públicas enquanto ferramenta metodológica analítica, distinguindo três etapas principais – formulação, implementação e avaliação. De seguida, apresentam-se alguns modelos alternativos de análise de políticas públicas, que decorrem essencialmente dos dois principais modelos de decisão já analisados. Por fim, a última secção examina alguns conceitos-chave fundamentais para compreender a disciplina de políticas públicas, como o contexto, as instituições, os actores e a teoria da escolha pública.

## 2.2. Os dois principais modelos de decisão: Racionalismo versus Incrementalismo

De acordo com Parsons (2007, 300), a perspectiva racionalista da análise da tomada de decisões encontra-se fundada em dois conceitos principais. O primeiro, o de *homo economicus*, refere-se à racionalidade económica do processo e pretende transmitir a ideia de que o indivíduo é um ser calculista e egoísta que, quando confrontado com uma escolha entre alternativas, age sempre no sentido de satisfazer os seus próprios interesses. Por outro lado, é possível identificar também a influência de uma racionalidade burocrática, associada essencialmente ao trabalho desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber, que se traduz numa autoridade ‘legal-racional’ que “emana do direito, do consentimento e das normas, e é ‘tecnicamente superior’” (Parsons 2007, 301).

Contudo, é a Herbert Simon (1955; 1959; 1976), e ao seu trabalho aplicado à teoria das organizações, que habitualmente se associa o desenvolvimento mais detalhado do modelo racional do processo de tomada de decisões, ainda que este autor proponha uma noção alternativa de racionalidade, por considerar que a original acarreta diversas dificuldades. Segundo o conceito clássico de racionalidade, as decisões são tomadas num ambiente controlado que possui as seguintes características: o indivíduo recebe um conjunto de opções alternativas; cada alternativa tem a si associada um conjunto de consequências; o indivíduo classifica essas mesmas consequências de acordo com as suas preferências numa função-utilidade; a decisão final resulta da escolha da alternativa cujas consequências o indivíduo prefere (March e Simon 1975, 193-194). Apesar de parecer seguir uma sequência lógica, a teoria clássica da acção do homem racional no processo decisório está assente em pressupostos de difícil verificação. A saber, não só se exige um conhecimento absoluto de todas as opções alternativas – actuais e futuras – e respectivas consequências, como se assume também que o indivíduo tem a capacidade de formular uma ordem de preferências completa para esse conjunto de alternativas. Estas pressuposições são assim praticamente impossíveis de serem cumpridas, na medida em que a racionalidade humana se encontra limitada por inúmeros factores, entre os quais se destacam o carácter incompleto e segmentado da informação e do conhecimento, bem como as limitações da capacidade intelectual do homem que não só impossibilitam a consideração de diferentes temas em simultâneo, como também influenciam a capacidade de armazenar informação, impedindo assim a ordenação de preferências (Simon 1976, 80-109)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> “É impossível que o comportamento de um único indivíduo, isolado, alcance qualquer grau considerável de racionalidade. O número de alternativas que tem que explorar é tão grande, a informação que necessitaria para as avaliar é tão vasta que mesmo uma aproximação à racionalidade objectiva é difícil de conceber.” (Simon 1976, 79).

Tendo em conta estes constrangimentos, o único tipo de racionalidade passível de ser identificado no processo de tomada de decisões num contexto organizacional é uma racionalidade limitada (*bounded rationality*), que surge como resultado da combinação entre dois ‘tipos’ de homem: o homem económico e o homem administrativo, seu “primo” (Simon 1976, xxix). Enquanto o primeiro procura sempre maximizar a sua função-utilidade, o segundo opta pela alternativa mais satisfatória capaz de cumprir um mínimo aceitável quando considerados os factores mais relevantes para o contexto em causa<sup>26</sup>. Por outras palavras, o homem administrativo, apesar de também perseguir o seu interesse próprio, é capaz de aceitar uma solução adequada ao invés de continuar uma busca permanente pela solução óptima. Desta forma, a racionalidade do decisor é ditada pela sua capacidade de simplificar o processo de tomada de decisões, não examinando todas as alternativas possíveis, mas antes considerando apenas aquelas tidas como as mais adequadas no contexto em que a decisão será tomada.

Partindo igualmente de uma posição crítica e de desconfiança relativamente ao modelo racional de tomada de decisões, Charles Lindblom propõe um modelo alternativo a que chama método das comparações sucessivas (*method of successive limited comparisons*), ou incrementalismo:

“Apesar de tal abordagem [o racionalismo] poder ser descrita, não pode ser posta em prática excepto para problemas relativamente simples e, mesmo assim, apenas sofrendo algumas transformações. [O racionalismo] assume capacidades intelectuais e fontes de informação que

---

<sup>26</sup> “O homem económico lida com o ‘mundo real’ em toda a sua complexidade. O homem administrativo reconhece que o mundo que percebe é um modelo radicalmente simplificado da agitada e deslumbrante confusão que constitui o mundo real. Contenta-se com esta simplificação grosseira porque acredita que o mundo real está, em grande medida, vazio – que a maioria dos actos do mundo real não se revestem de grande relevância para nenhuma das situações específicas que ele enfrenta e que as mais significativas cadeias de causas e consequências são curtas e simples. Consequentemente, conforma-se em deixar de fora da sua consideração aqueles aspectos da realidade – e isso significa a *maioria* dos aspectos – que são substancialmente irrelevantes num dado momento. As suas decisões baseiam-se numa representação simplificada da situação, que leva em conta apenas alguns dos factores que considera mais pertinentes e cruciais.” (Simon 1976, xxix-xxx) O homem administrativo de Simon representa assim uma estratégia de tomada de decisões que se encontra no conceito inglês *satisfice*, uma tentativa de aglutinar os conceitos de *satisfy* e *suffice*, que em português podemos traduzir por *satisfazer* e *bastar*, *ser suficiente*.

o homem simplesmente não possui, sendo ainda mais absurda enquanto abordagem para as políticas públicas onde o tempo e o dinheiro que pode ser alocado ao problema é limitado, como é sempre o caso.” (Lindblom 1959, 80)

De acordo com este modelo analítico, as decisões são tomadas com base na realidade, na situação actual, a partir da qual se introduzem as alterações possíveis de forma progressiva e gradual. Este processo decisório constitui uma descrição mais fiel da realidade, no sentido em que reconhece a frequente impossibilidade não só de clarificar os valores ou os objectivos, mas também de identificar a respectiva ordem de preferências, e ainda a inevitabilidade da discórdia e do conflito entre as diferentes partes envolvidas (Lindblom 1959, 81). Neste contexto de pluralidade e incerteza, a relação entre os meios e os fins que caracteriza o modelo racional – onde primeiro se estabelecem os fins e depois se procuram os meios para os atingir – deixa de existir, uma vez que os valores e as políticas concretas são escolhidos simultaneamente. Ao optar por uma alternativa em detrimento de outra, o decisor está a comparar o valor marginal – ou incremental – das opções que tem à sua disposição e a escolher um determinado incremento, que acaba por resultar numa preferência pela opção que considera ser a que melhor permite alcançar os objectivos definidos (Hill 2005, 148)<sup>27</sup>.

O modelo das comparações sucessivas permite assim que haja uma simplificação do processo de tomada de decisões, que pode ser vista de duas perspectivas diferentes. Em primeiro lugar, o espectro de alternativas a serem consideradas no momento decisório é significativamente reduzido por se proceder a uma comparação que se limita às opções cujo valor incremental difere apenas de forma residual relativamente às opções em prática

---

<sup>27</sup> Na verdade, de acordo com Lindblom (1959, 81), o critério para que uma opção seja considerada “boa” não consiste numa decisão individual, mas num acordo entre as diversas partes envolvidas no processo decisório sobre essa mesma opção, ainda que sem concordar que se trata em absoluto da melhor forma de cumprir o objectivo que havia sido acordado.

nesse mesmo momento<sup>28</sup>. Em vez de pretender fazer uma análise exaustiva a todas as alternativas possíveis, este modelo propõe uma abordagem mais simples, “estudar apenas aqueles aspectos em que a alternativa proposta e as suas consequências diferem do status quo.” (Lindblom 1959, 84). Em segundo lugar, a simplificação é também alcançada quando se ignoram, de forma deliberada e sistemática, as potenciais consequências de determinadas opções e os seus respectivos valores. Reconhecendo que esta exclusão de factores pode ser considerada uma debilidade do modelo, Lindblom esclarece que a omissão de possibilidades é também uma realidade do modelo racional, devido às limitações naturais do intelecto humano. Assim, a exclusão intencional de considerações de curto-prazo que se pratica através das comparações sucessivas é reconhecida como sendo, muitas vezes, uma condição necessária para alcançar objectivos de longo-prazo, sendo por esse motivo defensável (Lindblom 1959, 87).

Desta forma, o método incrementalista surge como sendo mais realista, por estar mais próximo da forma como os intervenientes agem de facto no processo decisório, onde:

“as políticas não são feitas de uma só vez nem de vez; são feitas e refeitas incessantemente. A elaboração de políticas é um processo de aproximação sucessiva a determinados objectivos pretendidos, nos quais aquilo que se pretende de facto é continuamente alterado e reconsiderado.” (Lindblom 1959, 86)

Este modo de agir, que não se encontra geralmente alicerçado numa teoria e que se assemelha a uma experiência de tentativa e erro onde o mais relevante é o acordo negociado entre as partes, permite assim reduzir a possibilidade de se cometerem erros

---

<sup>28</sup> “[O decisor] não precisa de tentar analisar quaisquer valores excepto os valores pelos quais as políticas alternativas divergem e não precisa de estar preocupado com eles excepto se eles divergirem de forma marginal. A sua necessidade de informação é reduzida drasticamente, quando comparada com o método de raiz [racionalista]; e a sua capacidade de alcançar, compreender e relacionar valores entre si não é forçada até atingir um ponto de ruptura.” (Lindblom 1959, 83).

graves com consequências imprevisíveis. Ao optar por uma mudança gradual, o decisor não só se envolve num processo de aprendizagem contínua através das experiências passadas, como tem também maior facilidade em reverter um determinado passo uma vez que está consciente de que as suas decisões não constituem a solução absoluta do problema.

Apesar de nunca ter abandonado a sua crítica à perspectiva positivista de melhorar o processo de tomada de decisões recorrendo unicamente ao conhecimento e à racionalidade, nem a crença de que as decisões devem ser tomadas de forma progressiva e sem recurso a alterações drásticas, Lindblom foi ajustando a sua teoria ao longo das décadas seguintes. No final da década de 1970<sup>29</sup>, reconheceu que, no pluralismo que caracteriza o processo de tomada de decisões, nem todos os actores têm o mesmo peso, havendo uma predominância dos interesses das grandes empresas. Por este motivo, Lindblom considerou já na década de 1990<sup>30</sup> que o processo de tomada de decisões será tanto melhor quanto maior for o nível de aprendizagem social do mesmo, que se alcança através de uma maior participação dos cidadãos e da aplicação de parâmetros que garantam a justiça social em todo o processo (Parsons 2007, 314-320).

Os métodos racionalista e incrementalista constituem assim as duas principais abordagens para a análise da tomada de decisões, inspirando e influenciando ainda o desenvolvimento e aplicação prática de vários outros modelos de políticas públicas que serão analisados posteriormente. Mas antes, a próxima secção examina um modelo de análise de políticas públicas que, pelas suas características, é de maior utilidade quando usado como ferramenta metodológica analítica de natureza puramente teórica.

---

<sup>29</sup> Em *Politics and Markets* (1977).

<sup>30</sup> Em *The Policy-making Process* (1993), em co-autoria com Woodhouse.

### 2.3. O modelo sequencial e as fases das políticas públicas

Analisar processos de tomada de decisão em políticas públicas não é uma tarefa simples. Com o progressivo desenvolvimento económico e social que se reflecte em todas as áreas da vida quotidiana, as decisões políticas envolvem a coordenação de cada vez mais elementos, sendo, por isso, o resultado de várias decisões individuais e colectivas influenciadas por um sem número de factores. Deste modo, estudar políticas públicas e analisar os processos de decisão inerentes às mesmas transformou-se num processo cada vez mais complexo, pautado por diversos obstáculos e dificuldades. Por este motivo, é comum recorrer a um modelo inicialmente proposto por Harold Lasswell em 1956<sup>31</sup>, o modelo sequencial ou de ciclo político (*policy cycle model*).

Neste modelo, as políticas públicas são analisadas de forma pragmática como sendo o produto de um processo cíclico, de carácter social e político, que é composto por diferentes fases ou etapas. Na análise estruturada proposta por Lasswell, o processo de decisão política encontra-se dividido em sete fases sequenciais, tendo cada uma um propósito concreto. A primeira fase, informação (*intelligence*) corresponde ao momento em que a informação é recolhida, sendo depois criticamente analisada e difundida pelos decisores políticos que promovem determinadas opções com base em argumentos convincentes, sendo esta a segunda etapa, promoção (*promotion*). Na terceira fase, prescrição (*prescription*), os decisores políticos prescrevem determinados planos de acção política que constituem as soluções propostas para os problemas identificados, aos quais está também associado um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não sigam os planos de acção e que são definidos na etapa seguinte, invocação (*invocation*). Posteriormente, a política é aplicada pelo aparelho burocrático do Estado e pelos tribunais na quinta fase, aplicação (*application*), até ser cancelada ou chegar ao seu término, o que

---

<sup>31</sup> Em *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*.

corresponde à sexta etapa, conclusão (*termination*). Por fim, na última fase, avaliação (*appraisal*), procede-se a uma apreciação dos resultados finais tendo em conta os objectivos iniciais (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 11).

Como principal vantagem, o modelo do ciclo político oferece a possibilidade de simplificar os complexos e multidimensionais processos de políticas públicas, isolando cada etapa que pode assim ser sujeita a um exame mais pormenorizado de todas as relações e associações de que é composta. Por outro lado, este modelo é também alvo de várias críticas que incluem não só a sua excessiva sistematização em etapas sequenciais e lógicas que não reflecte o intrincado mundo real onde as políticas públicas se materializam, como também o exagerado comportamento racional dos actores envolvidos no processo, que parece sugerir que todas as decisões são tomadas num vazio de valores ou sem um contexto institucional (Ronit e Parker 2015, 58).

Estas críticas foram reconhecidas como limitações a ter em consideração, mas não impediram o desenvolvimento de propostas alternativas de modelos sequenciais de políticas públicas com mais ou menos etapas, uma vez que a difusão deste modelo heurístico de análise de políticas públicas foi consensualmente aceite como uma ferramenta metodológica e analítica bastante útil (Howlett e Giest 2013). Apesar desta diversidade, em todas as propostas de modelos analíticos é possível identificar três fases comuns que, por este mesmo motivo, serão aqui objecto de uma análise mais detalhada.

A primeira destas fases é a da formulação. Depois de determinado tópico ser considerado um problema público e de ser introduzido na agenda política para que seja tratado, os decisores políticos têm de decidir sobre a estratégia mais adequada para abordar esse problema. O processo de considerar as vantagens e desvantagens de todas as alternativas possíveis e escolher uma corresponde assim à etapa de formular o curso de acção mais apropriado para resolver o problema: “a formulação de políticas consiste

no desenvolvimento de políticas públicas alternativas para lidar com os problemas da agenda política” (Dye 2008, 42). Porque varia de caso para caso, este é geralmente um processo disperso, longo e de alguma complexidade que envolve a intervenção de diversos actores em diferentes instituições, que incluem não apenas o governo e o aparelho burocrático do estado, mas também comissões consultivas, grupos de interesses ou *think tanks*, que desenvolvem simultaneamente diferentes propostas para tentar solucionar o problema. E ainda que aparente ser um processo de soma zero, onde só uma proposta pode ser escolhida, aqueles que são vencidos nesta fase podem ter mais tarde diversas formas de continuar a promover a sua alternativa de solução preferida (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 110-111).

Durante a fase da formulação, enquanto exploram as inúmeras opções estratégicas, os decisores políticos estão não apenas a decidir o *que* vão fazer, mas também *como* o vão fazer; ou seja, é também uma escolha dos instrumentos ou ferramentas concretas mais apropriadas para abordar determinado problema. Howlett, Ramesh e Perl (2009, 114-134) sistematizam as diferentes propostas de categorização destes instrumentos de governação e sugerem a taxonomia proposta por Hood, “modelo NATO”, como a mais simples e mais robusta. De acordo com este modelo, para lidar com os problemas políticos, os governos recorrem a ferramentas de um entre quatro tipos: informativas, autoritárias, financeiras ou organizacionais. Os instrumentos baseados em informação incluem campanhas públicas de informação ou o recurso a indicadores comparativos, de performance ou a comissões e inquéritos; por outro lado, aqueles que se baseiam na autoridade abrangem regulações do tipo comando-controlo, auto-regulação ou comissões consultivas; já os instrumentos baseados na riqueza compreendem subsídios (que podem ser bolsas, incentivos fiscais ou empréstimos), desincentivos fiscais (como impostos) ou ainda o financiamento por think-tanks, grupos de interesses ou

coligações de causa; por fim, os instrumentos baseados em organizações incluem o recurso à provisão directa, às empresas públicas, a organizações não-governamentais quase-autónomas (*quangos*), a parcerias (geralmente com o sector privado), à colaboração com organizações comunitárias ou voluntárias, às interações que ocorrem no mercado ou a formas de reorganização governamental.

Desta forma, o objectivo principal da formulação de políticas consiste em apurar quais são os constrangimentos à acção dos governos e descortinar assim a opção mais exequível neste contexto. Estas limitações à actividade governativa, que podem ser substantivas, se inerentes ao próprio problema que está a ser tratado, ou processuais, se disserem respeito aos procedimentos necessários à adopção da solução, caracterizarão sempre a formulação de uma política, afastando-a dos modelos de decisão mais racionais e fazendo com que dependa da aceitação política e administrativa<sup>32</sup>. Nas palavras de Howlett, Ramesh e Perl (2009, 113):

“As opções reais que serão ponderadas e mensuradas para potencial adopção política dependem assim muito das pessoas que as consideram, das suas ideias sobre o mundo e sobre o problema envolvido e da natureza das estruturas dentro das quais trabalham.”

Depois de optar pelo plano de acção mais adequado para enfrentar determinado problema público, os decisores políticos têm de colocar a opção escolhida em prática. A implementação de uma política constitui a fase seguinte mais relevante no processo de políticas públicas e corresponde “a todas as actividades destinadas a executar as políticas decretadas pelo poder legislativo” (Dye 2008, 55) e que incluem, entre outras, a contratação de pessoas, a atribuição de financiamento ou a criação de novas organizações. É, por outras palavras, o acto de transformar legislação escrita no papel em iniciativas

---

<sup>32</sup> “A essência da busca por soluções para o um problema político implica descobrir não apenas que acções são consideradas tecnicamente aptas para abordar ou corrigir um problema, mas também quais, entre estas, são consideradas politicamente aceitáveis e administrativamente viáveis.” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 113)

práticas e concretas que terão consequências na vida da população. Estas actividades são essencialmente desempenhadas pelos funcionários públicos e pelos órgãos burocráticos de diferentes níveis governamentais, havendo por vezes também a intervenção de actores não-governamentais. Destaca-se ainda a influência daqueles que são visados pela política que está a ser implementada – os grupos-alvo – uma vez que o seu apoio ou a falta dele pode ser determinante no sucesso da implementação, ainda que não sejam participantes activos no processo, principalmente nos casos em que representam interesses poderosos (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 163).

Existem vários modelos teóricos que pretendem descrever as características de um processo de implementação eficaz, podendo ser úteis para qualquer análise e sendo a sua evolução reflexo do aumento da complexidade do mesmo. Inicialmente, a implementação era vista simplesmente como o estabelecimento de objectivos e das acções consequentes para os atingir; ou seja, consistia num procedimento sistémico racional de *top-down* assente numa hierarquia de controlo clara com capacidade de definir regras e normas e de as fazer cumprir<sup>33</sup>. Esta perspectiva foi posteriormente contraposta com um modelo *bottom-up*, de acordo com o qual a efectividade da implementação dependia do comportamento dos grupos-alvo, que são considerados como os reais implementadores das políticas. Todavia, ambos estes modelos oferecem visões bastante simplistas do processo de implementação, na medida em que se focam apenas nos actores que nele participam. Por este motivo, surgem modelos que explicam a implementação como um processo evolutivo, que ocorre através de uma interacção entre quem decide e quem detém os recursos que influenciam a decisão: “a implementação [é vista] como

---

<sup>33</sup> De acordo com esta perspectiva, Christopher Hood enumera cinco condições para que a implementação de uma política ocorra de forma irrepreensível: “a implementação ideal é produto de uma organização unitária de tipo “militar”, com linhas de autoridade claras; as normas são respeitadas e os objectivos expressos; as pessoas fazem aquilo que se lhes diz e se lhes pede; existe uma comunicação perfeita dentro e entre as unidades da organização; não há pressões de tempo.” (citado em Parsons 2007, 485)

“acções” dos indivíduos, limitadas pelo mundo exterior às suas organizações e pelo contexto institucional dentro do qual pretendem actuar” (Parsons 2009, 491)<sup>34</sup>. Segundo este modelo, a implementação de uma política será tanto mais complexa e o seu resultado mais limitado, quanto mais intrincados forem os motivos que estão na sua origem, o que resulta geralmente num maior poder de discricção administrativa. Exemplo disso são os problemas mais profundos (*wicked problems*) que se caracterizam por serem “particularmente difíceis de enfrentar devido à sua natureza complexa, inédita ou interdependente e porque envolvem não apenas uma única decisão, mas uma série de determinações sobre como executar as políticas do governo” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 165).

Tendo em conta que a substância, a complexidade e as implicações do tipo de problemas que são geralmente objecto de políticas públicas é de dimensão variável, a efectividade do processo de implementação da política também o será<sup>35</sup>. Implementar uma política enfrentará menos obstáculos quando existir um maior consenso sobre a necessidade de resolver um determinado problema público e quando as alterações marginais para o conseguir forem menores (Parsons 2007, 500). Assim, para conseguir uma implementação efectiva, é fundamental ter em conta a influência do contexto em que se insere o tipo de assunto que está a ser tratado:

“o termo para se referir a estes conjuntos ou combinações de implementação e resultados é “mescla”, uma palavra que transmite a ideia de que os âmbitos das políticas públicas estão compostos por uma pluridade de actores, instituições e organizações, modalidade de

---

<sup>34</sup> Dentro destes modelos evolutivos, Parsons (2009, 493-496) faz ainda referência a uma perspectiva que considera a implementação como um processo de gestão, que pode ser *operacional* quando a influência maior é exercida pelo contexto sistémico (actividades, inputs, resultados e fluxos de informação), ou *corporativa* quando a influência maior é exercida pela estrutura, cultura e estilo de organização.

<sup>35</sup> “É igual implementar um programa para o desenho de mísseis do que um programa de serviços sociais? É mais fácil levar um homem à Lua do que levar uma família indigente para um alojamento seguro?”, questiona Parsons (2009, 500) para ilustrar a diversidade de questões que podem ser visadas pelo desenvolvimento de políticas públicas.

observância e valores. As áreas das políticas públicas (como a saúde, a habitação, o desenvolvimento económico, etc) podem conceber-se como uma mescla de relações que se alteram e variam no tempo e no espaço.” (Parsons 2007, 510)

Por fim, depois de reconhecer a necessidade de tratar determinado problema, de considerar várias estratégias para o fazer e de implementar a escolhida como a mais adequada, os governos avaliam as consequências da política adoptada. Assim, a última etapa do processo de políticas públicas abrangida pela breve análise desta secção corresponde à avaliação, que constitui uma tentativa de “compreender se as políticas estão, ou não, a alcançar os objectivos que se propuseram; com que custos; e com que efeitos, intencionais ou não-intencionais, na sociedade” (Dye 2008, 58). Contudo, devido ao carácter mais incerto dos objectivos de uma política, é sobre as suas consequências que a avaliação deve incidir de forma mais precisa: o impacto tanto no grupo-alvo como na restante população, as alterações nas condições actuais e futuras da realidade concreta visada pela política, o impacto em termos de custos directos e indirectos e mesmo o impacto simbólico que se traduz na percepção geral da acção do governo<sup>36</sup>. Nesta fase final das políticas públicas, o número de actores participantes volta a aumentar, distribuindo-se ao longo de um contínuo em cujos extremos encontramos, por um lado, analistas políticos que trabalham em departamentos oficiais do governo ou em unidades especializadas da administração pública e, por outro lado, protestos públicos, organizados ou não (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 184).

Devido a esta pluralidade de burocratas, agentes políticos, membros de organizações não-governamentais e membros do público envolvidos neste processo, os tipos de avaliação a que uma política pode ser sujeita são também de diferentes categorias.

---

<sup>36</sup> “Mas uma vez que não conseguimos saber sempre quais são os verdadeiros “objectivos”, e porque sabemos que alguns programas e políticas prosseguem “objectivos” conflitantes, não limitamos a nossa noção de avaliação ao seu cumprimento. Em vez disso, preocupamo-nos com todas as consequências das políticas públicas, ou seja, com o “impacto político”.” (Dye 2008, 63-64).

Se a avaliação incidir sobre os aspectos legais de uma política, como a sua constitucionalidade ou a eventual violação de princípios ou direitos, terá de ser executada pelos tribunais e será uma avaliação jurídica. Uma avaliação é administrativa quando se foca na eficiência financeira da prestação de um serviço, sendo responsabilidade de agências governamentais especializadas. Por outro lado, é também possível que uma política seja avaliada por qualquer pessoa com interesse no tema, mais informalmente, sendo esta classificada de avaliação política, por não ser sistematizada e por ter geralmente um carácter mais enviesado, sendo a sua principal função a definição de uma posição em relação à mesma (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 185-190). No caso das duas últimas categorias de avaliação, os avaliadores recorrem geralmente a audições e relatórios, visitas de campo, medidas quantitativas de resultados, avaliação das queixas dos cidadãos ou a inquéritos à opinião pública. No entanto, para compreender o verdadeiro impacto de um programa, são necessários métodos de avaliação sistemáticos de maior complexidade, que se traduzem em comparações entre duas condições sociais: ‘aquilo que aconteceu’ e ‘aquilo que teria acontecido se determinada política não tivesse sido implementada’ (Dye 2008, 67)<sup>37</sup>.

Tendo em conta o carácter subjectivo da medição de conceitos como ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ numa determinada política pública<sup>38</sup>, bem como as características inerentes de estratégias políticas que não existem num vazio, mas que são antes influenciadas pelo

---

<sup>37</sup> As comparações que sustentam uma avaliação mais credível de um programa político podem ser várias e incluem a comparação entre o antes e o depois; a comparação entre a projecção da mudança e a mudança pós-programa; a comparação entre jurisdições com e sem programa e ainda a comparação entre grupos experimentais e de controlo, antes e depois da implementação do programa. Uma descrição detalhada de cada uma destas ferramentas pode ser encontrada em Dye (2008, 67-70).

<sup>38</sup> Esta subjectividade está associada às limitações próprias das políticas públicas, que por um lado podem visar problemas sociais que não têm solução (principalmente quando considerados de forma relativa) ou que têm múltiplas causas (e uma só política não consegue visar todas); ou que, por outro lado, implementam soluções que podem resolver os problemas de um grupo mas gerar problemas para outro grupo ou que podem ter um custo mais elevado que o problema que tentam resolver. Outros factores que podem também determinar a subjectividade de tal conclusão incluem o facto de as políticas gerarem expectativas que excedem a capacidade dos governos ou o facto de as pessoas se adaptarem às políticas implementadas, tornando-as de alguma forma inúteis (Dye 2008, 78-79).

contexto político, económico, social e ideológico em que se inserem, quer nacional como internacional, esta etapa do processo de políticas públicas sofre naturalmente alguns constrangimentos. Desta forma, a avaliação é um processo que assenta principalmente na aprendizagem e que visa tão somente:

“fornecer informação suficiente para fazer afirmações razoavelmente inteligentes e defensáveis sobre os resultados de uma política, em vez de oferecer explicações definitivas e estanques sobre o seu nível absoluto de sucesso ou fracasso.” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 183)

O modelo sequencial ou do ciclo político permite-nos assim analisar cada etapa de forma isolada e compreender, com maior detalhe, os contributos de cada uma para o processo global de desenvolvimento de políticas públicas. No entanto, tal como foi referido no início desta secção, este modelo constitui essencialmente uma ferramenta analítica útil, que não traduz a complexidade do mundo real onde as decisões são tomadas. Foi assim, com esse objectivo, que se desenvolveram os modelos que analisaremos já de seguida.

#### 2.4. Os modelos alternativos de políticas públicas

Tal como referido anteriormente, as políticas públicas e os processos de decisão política são um tema de grande complexidade, pelo que a sua evolução e estabelecimento como área de estudo independente fez surgir inúmeros modelos analíticos que oferecem perspectivas diferentes sobre os mesmos. Esta secção aborda três modelos que têm vindo a assumir especial relevância: o modelo dos fluxos múltiplos, o modelo do equilíbrio interrompido e o modelo das coligações de causa ou interesse.

### 2.4.1. O modelo dos fluxos múltiplos

Por considerar de pouca utilidade – e mesmo de grande dificuldade – analisar a origem das ideias que sustentam as decisões políticas para compreender as alterações nas políticas<sup>39</sup>, John Kingdon (2014) desenvolve um modelo cuja principal preocupação consiste em tentar explicar como é que os problemas quotidianos se transformam em problemas públicos. O modelo dos fluxos múltiplos (*multiple streams*) pretende assim responder a três questões fundamentais, porque é que há determinados assuntos que conseguem captar a atenção dos decisores políticos e outros não?, como é que são determinadas as agendas políticas?, e por fim, porque é que determinadas políticas são escolhidas como solução para um problema e outras não?.

Neste modelo, a chave para a compreensão da agenda e das alterações políticas pode ser encontrada na interacção de três fluxos distintos, o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das políticas públicas (*policy*) e o fluxo da política (*politics*). O primeiro fluxo diz respeito à percepção pelos que estão dentro e à volta do aparelho governamental dos problemas, aqui abordados como construções sociais geralmente desencadeadas por três mecanismos: a) indicadores, dados sistemáticos que demonstram a existência de um problema<sup>40</sup>; b) eventos, crises ou desastres que tornam mais evidente determinado problema; e c) feedback da acção política, opiniões ou reacções sobre programas governamentais em execução. O segundo fluxo é constituído pelo conjunto de

---

<sup>39</sup> De acordo com o autor, as políticas públicas não emergem da mente de um único indivíduo, mas sim de um sistema fragmentado composto por uma multiplicidade de fontes que ultrapassam o Governo ou o Parlamento e que incluem os funcionários públicos, os grupos de interesses, os académicos ou os especialistas; “ninguém tem um monopólio sobre as ideias” (Kingdon 2014, 72). Por este motivo, enveredar por uma busca incessante pela origem de uma ideia resulta num processo de “regresso infinito” (*infinite regress*) que não oferece um ponto lógico no passado onde terminar a busca, uma vez que as ideias remetem sempre para uma história que pode não ter fim.

<sup>40</sup> Estes indicadores incluem, por exemplo, “mortes nas autoestradas, taxas de doenças, taxas de imunidade, preços no consumidor, utilizadores de serviços de transporte suburbano ou intercidades, custos de programas de benefícios sociais, taxas de mortalidade infantil, e muitos outros.” (Kingdon 2014, 90) Apesar de parecerem dados bastante objectivos, o autor revela que os indicadores são caracterizados por um elevado grau de interpretação, que possibilita que sejam manipulados no sentido de se implementarem determinadas políticas que haviam sido definidas anteriormente (Kingdon 2014, 91-94).

propostas de alternativas e soluções apresentadas pela comunidade política de especialistas, aqui retratado pela metáfora da ‘sopa primordial de políticas’ (*policy priveral soup*)<sup>41</sup>. No fluxo das políticas públicas, inúmeras ideias fluem no interior desta comunidade, onde umas se tornam mais relevantes enquanto outras desaparecem, depois de se confrontarem entre si e se combinarem de várias formas. A ‘sopa’ vai assumindo assim diferentes formas, não apenas porque surgem novos ‘ingredientes’, mas também porque se combinam os já existentes. Neste processo, as ideias que sobrevivem e permanecem à superfície são aquelas consideradas tecnicamente viáveis, que respeitam os valores da comunidade e que são capazes de antecipar os obstáculos que poderão ter que enfrentar (Kingdon 2014, 131-139). Por fim, o fluxo da política reflecte a dimensão política que é independente dos outros dois fluxos e na qual se podem distinguir alguns elementos principais: a) alterações no sentimento nacional, a base comum do pensamento de um elevado número de pessoas num país; b) equilíbrio das forças políticas organizadas, dos partidos políticos e dos grupos de interesses; c) processos dentro do próprio governo, como remodelações ou reconfigurações das pessoas que o constituem ou questões motivadas pelas fronteiras da jurisdição do poder; d) construção de consensos, alcançados através de processos de negociação.

De acordo com o modelo proposto por John Kingdon, cada um destes fluxos opera geralmente de forma independente, seguindo as suas próprias regras, dinâmicas e estilos. No entanto, em determinadas ocasiões, os três fluxos convergem e abre-se temporariamente uma janela de oportunidade<sup>42</sup> para introduzir uma mudança política:

---

<sup>41</sup> Uma referência ao processo biológico de selecção natural, onde as moléculas fluem antes de se gerar vida (Kingdon 2014, 116).

<sup>42</sup> O conceito de ‘janela política’ (*policy window*) é avançado por Kingdon (2014, 165) para se referir ao momento de oportunidade em que “os defensores de determinada proposta podem promover as suas soluções preferidas, ou podem chamar a atenção do poder público para os seus problemas específicos. (...) os defensores ficam à espreita no governo e à volta dele com as suas soluções à mão, esperando que surjam os problemas aos quais eles podem atribuir as suas soluções e esperando por um desenvolvimento no fluxo da política que possam utilizar em seu proveito.”

“nesse momento, as propostas que se encaixam num evento político, como iniciativas que se encaixam na filosofia da nova administração, passam para primeiro plano e são associadas com um clima político oportuno” (Kingdon 2014, 201).

As mudanças políticas bem-sucedidas, as que sobrevivem e conseguem alcançar o topo da agenda política, são então aquelas que surgem deste mecanismo de junção (*coupling*) dos três fluxos. No decorrer deste processo, os intervenientes podem ser actores visíveis, como o governo, o parlamento ou os membros da administração com poder de decisão, ou actores invisíveis, que incluem académicos, investigadores, grupos de interesses ou burocratas. Enquanto os primeiros, por receberem maior atenção mediática e dispõem de uma autoridade formal e ferramentas legais, têm mais influência sobre a agenda, os segundos exercem um maior domínio sobre as alternativas disponíveis. No entanto, os actores cujo papel é mais preponderante na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças políticas podem surgir em qualquer um destes grupos e são designados por Kingdon como ‘empreendedores políticos’ (*policy entrepreneurs*), por investirem recursos para que seja dada atenção aos problemas e/ou soluções que defendem.

#### 2.4.2. O modelo do equilíbrio interrompido

Um outro modelo de referência em políticas públicas, que tem também como objecto de análise o estabelecimento da agenda, foi estabelecido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009) e é designado por equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*). Partindo do princípio de que os processos políticos de decisão não são apenas caracterizados por estabilidade e mudanças incrementais, mas também por momentos de crise que impõem mudanças drásticas, este modelo recomenda uma análise não só às condições que permitem a continuidade e a estabilidade (*stasis*), mas também às que

resultam em interrupções ou mudanças (*punctuations*), por forma a poder compreender de forma mais fidedigna as decisões políticas. Como enquadramento teórico, os autores recorrem a uma noção ampliada da racionalidade limitada, por considerarem que “os sistemas políticos, tal como as pessoas, apenas se conseguem focar intensamente num número limitado de políticas públicas”, o que justifica a organização das decisões políticas em subsistemas políticos onde a informação é processada de forma paralela e não de forma serial (Baumgartner e Jones 2009, xxiii)<sup>43</sup>.

As mudanças em políticas públicas, ou o processo de equilíbrio interrompido, apenas podem ser compreendidas se examinada a interacção entre duas forças distintas: a imagem política (*image policy*) e os subsistemas políticos (*policy venues*). A imagem política, que corresponde “à forma como uma política é compreendida e discutida” (Baumgartner e Jones 2009, 24), é fundamental para o processo político na medida em que permite que os problemas sejam discutidos de forma simplificada e que sejam difundidos pelo maior número de pessoas. Quando uma determinada política e as suas consequências são amplamente compreendidas e aceites, estabelece-se um monopólio político (*policy monopoly*), que garante a estabilidade e o equilíbrio dos sistemas políticos. No entanto, num sistema político aberto, estes monopólios são frequentemente destruídos pelo surgimento de ideias ou argumentos que divirjam ou que contrariem os que possibilitaram o seu estabelecimento inicial<sup>44</sup>. Por outro lado, é nos subsistemas políticos, “certas instituições ou grupos da sociedade que têm a autoridade para tomar decisões relativamente a um assunto” (Baumgartner e Jones 2009, 31), que as questões

---

<sup>43</sup> Os autores seguem os conceitos definidos anteriormente por Herbert Simon, onde o processamento serial de informação se refere à capacidade de focar atenção em apenas um ou poucos assuntos, enquanto o processamento paralelo diz respeito ao foco em vários assuntos em simultâneo.

<sup>44</sup> “A destruição dos monopólios políticos está quase sempre associada com uma alteração nas intensidades dos interesses. Pessoas, líderes políticos, agências governamentais e instituições privadas que até então não mostraram interesse por determinada questão, envolvem-se por alguma razão. Essa razão é tipicamente um novo entendimento sobre a natureza das políticas envolvidas. (...) Qualquer política pode habitualmente ser associada com muitas imagens rivais, por isso, logicamente, estas podem mudar ao longo do tempo (...)” (Baumgartner e Jones 2009, 8).

políticas são processadas paralelamente, devido à incapacidade dos governos para o fazerem.

É, assim, da interacção entre imagens e sistemas políticos que resultam as mudanças nas políticas públicas, uma vez que os decisores políticos se dedicam a encontrar os contextos institucionais mais favoráveis para receberem e discutirem os problemas que querem que constem da agenda política. Neste processo, tanto as imagens como os subsistemas são objecto de constantes tentativas de modelação para poderem responder a determinados interesses:

“Os decisores políticos tentam manipular tanto o entendimento dominante dos assuntos com os quais lidam, como influenciar as instituições que exercem jurisdição sobre eles. (...) Neste processo de busca pelo espaço mais favorável para a consideração de um assunto, a manipulação das imagens é um elemento essencial (...) num esforço de atrair a atenção dos membros de um determinado novo subsistema.” (Baumgartner e Jones 2009, 35-36)

Deste modo, a estabilidade nas políticas públicas provém da permanência de monopólios políticos, enquanto as alterações surgem quando esses monopólios são desafiados por outros interesses. No entanto, tanto a continuidade como a mudança resultam desta interacção entre imagens e subsistemas que, pelo seu resultado, determina se uma questão se pode transformar num problema e integrar a agenda política.

#### *2.4.3. O modelo das coligações de causa ou interesse*

A terceira forma alternativa de pensar o processo político foi proposta por Sabatier (1988; 1991; 1998) e por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e, por defender que o processo político tem de ser considerado como um todo para ser possível compreender as mudanças que nele ocorrem, é muitas vezes vista como uma resposta ao modelo de etapas ou sequencial (Parsons 2007, 224). O modelo das coligações de causa ou interesse

(*advocacy coalition framework*) está assente em três premissas principais: a) só se pode compreender o processo de mudança política se a perspectiva temporal for de, pelo menos, uma década; b) a forma mais útil de analisar este processo de mudança é através dos subsistemas políticos (*policy subsystems*); e c) as políticas públicas podem ser vistas como sistemas de crenças, onde estão definidos objectivos prioritários e hipóteses de acção para os concretizar (Sabatier 1988, 131).

O conceito de subsistema político tal como definido por Sabatier propõe um alargamento do tradicional ‘triângulo de ferro’ das decisões políticas, que considerava apenas os decisores políticos, os burocratas e os grupos de interesse,

“para incluir actores dos vários níveis governamentais que participam activamente na formulação e implementação das políticas, bem como jornalistas, investigadores e analistas políticos que desempenham importantes papeis na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas.” (Sabatier 1988, 131)

Para além de contarem com uma maior pluridade de intervenientes, os subsistemas políticos sofrem ainda a influência de factores que podem ser relativamente estáveis (internos ou externos ao subsistema e que incluem as características básicas da questão, a distribuição de recursos naturais, os valores culturais e sociais ou a estrutura legal) ou dinâmicos (elementos externos ao sistema e que representam constantes desafios para a acção dos actores que o compõem, como as mudanças nas condições socioeconómicas, nos sistemas de governo ou noutros subsistemas).

Devido ao elevado grau de complexidade das sociedades actuais, estes subsistemas especializam-se de acordo com os diferentes problemas que abordam, agregando as elites de várias áreas a eles associadas e criando as ‘coligações de causa ou interesse’. Estes actores agem de forma concertada para atingir os seus objectivos, uma vez que partilham um determinado sistema de crenças, “um conjunto de valores básicos,

suposições causais e percepções de problemas” (Sabatier 1988, 139)<sup>45</sup>. Os subsistemas políticos são assim tomados por estas coligações, cujo principal objectivo é traduzir o seu sistema de crenças em políticas concretas e que competem, por isso, entre si para influenciar as decisões políticas. No interior dos subsistemas, existem ainda mediadores políticos (*policy brokers*) que são favoráveis a um nível moderado de conflito político e cuja função é encontrar compromissos entre as posições das diversas coligações e apresentar propostas próprias para os problemas e influenciar, deste modo, a direcção das mudanças políticas.

O processo que pretende influenciar e promover a mudança política é designado por *policy-oriented learning*<sup>46</sup>, segundo o qual as mudanças políticas são o resultado combinado do empenho das coligações para verem as suas crenças traduzidas em políticas concretas com o efeito dos factores sistémicos dinâmicos. Por serem centrais nos sistemas de crenças que resultam depois na formação e manutenção das coligações de causa ou interesse, as ideias políticas assumem um papel fundamental na introdução de mudanças no processo político.

Em suma, cada um destes três modelos propõe uma análise da tomada de decisões que resulta de uma conjugação e interacção próprias das forças intervenientes nos processos decisórios, quer sejam actores, instituições ou contextos. Enquanto no modelo dos fluxos múltiplos são as soluções que procuram os problemas, no modelo do equilíbrio interrompido as mudanças ocorrem quando os interesses estabelecidos são questionados e no modelo das coligações são as elites que agem concertadamente no sentido de

---

<sup>45</sup> Na estrutura do sistema de crenças das elites das políticas públicas podem distinguir-se três categorias: um núcleo profundo (*deep core*) que inclui os “axiomas normativos e ontológicos fundamentais”; um núcleo próximo (*near core*) que inclui “as posições políticas fundamentais relativamente às estratégias básicas para alcançar os axiomas normativos do núcleo profundo”; e aspectos secundários (*secondary aspects*) que incluem “as decisões instrumentais e as pesquisas de informação necessárias para implementar o núcleo político”. (Sabatier 1988, 145).

<sup>46</sup> Definido pelo autor como dizendo respeito “às alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamento que resultam da experiência e que estão preocupadas com a concretização ou revisão dos preceitos de um determinado sistema de crenças.” (Sabatier 1988, 149).

promover a mudança. No entanto, apesar de oferecerem perspectivas de análise distintas, estes modelos não têm que ser necessariamente exclusivos entre si, uma vez que apenas propõem formas alternativas de combinar os mesmos conceitos, que constituem o objecto de análise da próxima secção.

## 2.5. Conceitos-chave em políticas públicas

Se as políticas públicas fossem determinadas e se se desenvolvessem de acordo com os modelos clássicos de decisão que se discutiram na secção 2.2, ou se fossem analisadas apenas recorrendo às fases do modelo sequencial ou de ciclo político que foi analisado na secção 2.3, estaríamos perante processos simples, sistemáticos e fáceis de compreender, de analisar e mesmo de replicar. No entanto, a complexidade da realidade é inegável e são vários os factores endógenos e exógenos que influenciam e impõem constrangimentos aos processos de tomada de decisão na esfera política. A secção que agora se inicia analisará o impacto destes factores na interacção dos elementos enfatizados na secção anterior, prestando especial atenção à actuação dos diferentes actores envolvidos nos processos de políticas públicas.

- **Contexto**

Tal como já foi referido algumas vezes neste capítulo, todas as decisões, políticas ou não, são tomadas em determinado ambiente que as influencia; ou seja, nenhuma ideia ou estratégia emerge de um vazio, existe sempre um contexto que as enquadra, que as limita e que as define. Por um lado, o desenvolvimento das políticas públicas é influenciado pelo contexto sistémico, ou seja, pela forma como as ideias são difundidas e promovidas dentro das redes e das comunidades políticas, constituídas pelos diversos agentes que intervêm no processo das políticas públicas e que partilham interesse por um

determinado fenómeno. Ou seja, as ideias que ocupam o debate político em cada momento, e as conseqüentes decisões que se poderão tomar sobre elas, resultam da acção agregadora e monopolizadora de determinadas comunidades epistémicas que fazem parte do sistema onde as decisões estratégicas são tomadas (Parsons 2007, 203). Ainda neste âmbito, importa ter em conta o contexto político, ou seja, as estruturas e sistemas políticos que constituem o ambiente envolvente no qual as decisões são tomadas. Aqui, destacam-se não só a relação entre a sociedade e o estado, como também a organização dos estados em arranjos unitários ou federais, sendo ambos os aspectos fundamentais para todo o processo de políticas públicas, desde o seu desenvolvimento aos resultados alcançados. Por outro lado, todas as decisões políticas são fortemente determinadas pelo contexto histórico em que o seu desenvolvimento ocorre. Através da história é possível compreender o *background* em que foi tomada cada decisão, ou seja, o contexto de forças sociais, económicas e políticas que afectam aquilo que é tido como prioritário. Mas o conhecimento histórico oferece ainda ferramentas de grande utilidade na definição de estratégias políticas – como o estabelecimento de paralelos históricos, a compreensão de mudanças de paradigmas ou o recurso a pontos de referência históricos – que podem ser usadas para melhor compreender e tratar certos fenómenos (Haddon, Devanny, Forsdick e Thompson 2015).

- **Instituições**

Com a crescente complexidade das sociedades contemporâneas, assistiu-se também a um aumento do número e tipo de instituições envolvidas no processo de uma decisão política. Se inicialmente se consideravam apenas instituições que correspondiam aos diferentes poderes do regime – legislativo, executivo e judicial –, actualmente importa

também ter em conta as instituições públicas que actuam a um nível micro, bem como as organizações empresariais.

De acordo com Parsons (2007), é possível distinguir três marcos dentro da perspectiva institucionalista das políticas públicas, que situa todas as decisões na vida própria das instituições que nelas participam. Em primeiro lugar, no institucionalismo funcionalista, associado a Philip Selznick, as instituições são vistas como “sistemas ‘vivos’ ‘orgânicos’ muito mais complexos que se adaptam ao ambiente externo a fim de manter a sua existência como instituições” (Parsons 2007, 351). Nesta luta pela sobrevivência e pela prosperidade, os membros das instituições podem tomar decisões que contrariam os objectivos que previamente determinaram a sua existência, alterando por completo aquilo que se pretendia que fosse determinada política pública:

“a tomada de decisões dentro das organizações pode estar orientada por uma lógica interna, pelos interesses e valores dos seus membros, pela sua necessidade de adaptar ou deslocar objectivos, e não por uma série de cálculos racionais.” (Parsons 2007, 352)

Ao contrário, o institucionalismo económico analisa a tomada de decisões a partir da noção do *homo economicus*, segundo a qual o único impulsionador das acções humanas é o interesse próprio e o egoísmo. Na base desta perspectiva está a teoria dos custos de transacção, que defende que o agente racional optará sempre pela alternativa com menores custos decorrentes da falta de informação e da incerteza; e a teoria do agente-principal, que coloca os agentes racionais [vendedores] a satisfazerem sempre as exigências dos principais [compradores]. Assim, ao atravessar instituições fundadas nestas convicções, o processo de políticas públicas é especialmente influenciado no que diz respeito aos meios através dos quais a política será implementada e,

consequentemente, aos resultados alcançados<sup>47</sup>. Por fim, o marco mais conhecido refere-se ao institucionalismo político que, na proposta de Hall, para além de considerar os aspectos constitucionais formais que definem uma decisão, se foca na interacção entre o Estado e a sociedade, com destaque para as ideias e as pessoas. Por oposição ao que postula o institucionalismo económico, onde as estruturas institucionais podem ser alteradas uma vez que reflectem decisões estratégicas, o institucionalismo político defende que são as estruturas, compostas por pessoas e ideias, que definem as estratégias, sendo por isso mais difícil manipulá-las e sendo este o factor que maior influência exerce em todo o processo de políticas públicas (Parsons 2007, 362)<sup>48</sup>.

- **Actores**

Sendo qualquer decisão política o resultado de uma sequência de acções praticadas por várias pessoas, é possível que os actores intervenientes no processo de políticas públicas constituam o elemento mais relevante nesta análise. Tendo em conta a diversidade possível de agentes que participam e moldam de alguma forma as decisões, seguiremos a tipologia estabelecida por Howlett, Ramesh e Perl (2009), uma proposta que pretende ser transversal a todos os países capitalistas, liberais e democráticos.

Os *políticos eleitos* são os intervenientes mais óbvios no processo de políticas públicas e podem ser representantes tanto do poder executivo como do poder legislativo. No âmbito do seu poder executivo, o governo tem a função de implementar políticas, através de um considerável poder discricionário, que decorre essencialmente do poder de

---

<sup>47</sup> “Desde logo, uma possibilidade é inculcar um ethos consumista aos serviços públicos com o objectivo de que o eleitor/cidadão seja visto como um cliente cuja relação com os serviços públicos está atravessada por quase-contratos, como os objectivos de desempenho e as ‘declarações de missão’.” (Parsons 2007, 358).

<sup>48</sup> “Se se deseja explicar como, porquê e quando se tomam as decisões e quais são os seus efeitos, a tomada de decisões deve situar-se dentro do contexto da relação entre as instituições e as relações Estado-sociedade, mas esta perspectiva histórica permite considerar o papel que podem desempenhar as pessoas (na vida real) na tomada de decisões.” (Parsons 2007, 361).

controlo sobre a informação, sobre os recursos financeiros, sobre a agenda política e ainda sobre o acesso aos meios de comunicação. Por este motivo, o poder legislativo, enquanto fórum de discussão em plenário ou em comissões parlamentares, tem a capacidade de influenciar os processos de políticas públicas ao supervisionar e responsabilizar o governo no desempenho dessa mesma tarefa. Contudo, o papel desempenhado pelos políticos eleitos sofre alguns constrangimentos que limitam a verdadeira capacidade de influenciar as decisões tomadas, como “o tremendo crescimento em termos de tamanho, âmbito e complexidade das funções governamentais ao longo dos anos” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 62).

De forma semelhante, o *público* corresponde a um outro actor cuja influência real é menor à que é geralmente idealizada, na medida em que os eleitores não participam directamente nos processos de tomada de decisão, mas apenas através daqueles que elegeram como seus representantes. Todavia, o impacto da opinião pública pode ser de grande relevância em alguns casos e não deve ser minorizado, especialmente considerando a sua capacidade para introduzir novos assuntos para discussão na agenda política.

Por oposição, a *burocracia* constitui o actor interveniente no processo de políticas públicas que mais relevância pode ter. Por definição, a tarefa dos burocratas é simplesmente a de assistir o governo no exercício das suas funções; no entanto, com a crescente complexidade das responsabilidades governamentais, a burocracia viu-se envolvida em actividades antes desempenhadas pelos políticos eleitos. Para além desta maior intervenção, as “reais fontes do poder burocrático” – que incluem um elevado nível de conhecimento especializado sobre as suas áreas de actuação, um acesso quase exclusivo a informação sobre a sociedade e uma maior estabilidade nos seus postos de trabalho que permite uma maior familiarização com os procedimentos padronizados –

possibilitam também que “sejam muitas vezes os burocratas – e não os políticos ou menos ainda os eleitores – a controlar a implementação das políticas públicas” (Moreira e Alves 2010, 31).

Os *partidos políticos* podem também moldar de alguma forma os processos de decisão política, ainda que não sejam poucas as vezes em que seus membros desconsideram as posições oficiais do partido quando estão na posição de desenhar determinada política. A influência exercida pelas plataformas partidárias é, assim, indirecta e materializa-se principalmente na nomeação de pessoas para os poderes executivo e legislativo, que podem contribuir para a definição dos conteúdos das decisões.

À semelhança do que se verifica com a burocracia, também o papel desempenhado pelos *grupos de interesses ou de pressão* tem vindo a crescer em importância nos últimos tempos. Tendo na sua posse um dos recursos mais valiosos neste processo, informação específica sobre cada área, e realizando contribuições financeiras para campanhas políticas, estes grupos conseguem alcançar posições de maior vantagem na tomada de decisões. Assim, a influência destes grupos terá maior impacto se defenderem interesses económicos ou valores sociais e será tanto maior quanto maior for a sua dimensão, quanto mais interesses conseguirem agregar e quanto maior for o acesso a recursos financeiros<sup>49</sup>.

Por fim, com um poder de influência geralmente ainda mais indirecto e de menor impacto, emergem também como actores intervenientes no processo de políticas públicas os *meios de comunicação*, as *organizações de investigação*, a *consultoria* e a *academia*. Enquanto os primeiros podem definir os temas de discussão pública ao reportarem determinadas problemáticas, os restantes podem influenciar de algum modo também os

---

<sup>49</sup> De entre todos os grupos de interesses, Howlett, Ramesh e Perl (2009) destacam como sendo mais influentes os grupos empresariais e os sindicatos. Enquanto que os primeiros “podem simplificar a gestão das decisões políticas ao apresentar o governo com uma agregação das exigências do sector privado, em vez de uma cacofonia de argumentos díspares”, os segundos negociam com empresários e com o governo as condições laborais dos seus membros, “dedicando-se assim a actividades políticas para moldar políticas governamentais.” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 70-71).

termos da discussão pública através dos seus estudos de investigação e desenvolvimento de propostas políticas concretas, que podem estar mais associadas a certos interesses organizados<sup>50</sup> ou ter origem na simples curiosidade intelectual científica individual.

Para além de todos estes actores, cuja natureza é essencialmente doméstica, no mundo globalizado em que vivemos hoje, e com a pertença a um número cada vez maior de organizações internacionais, é praticamente inconcebível desenvolver uma política pública que não sofra o poder de influência de actores internacionais. Esta influência é naturalmente mais evidente em sectores como a defesa ou o comércio, mas está também presente nas áreas da saúde, educação ou mesmo protecção social:

“como qualquer outra instituição mais formal, os regimes internacionais afectam as políticas públicas ao promoverem determinadas opções e a restringir outras. Mais do que isso, eles moldam as preferências dos actores e a facilidade com que podem ser realizadas.” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 76)

- **Teoria da Escolha Pública**

Por constituírem um dos actores mais influentes do processo de políticas públicas, o papel desempenhado pelos burocratas tem sido alvo de um maior escrutínio nos últimos anos e tem sido acompanhado pelo desenvolvimento de teorias que estudam e propõem formas de tornar mais eficiente o funcionamento da burocracia.

Um dos mais relevantes contributos sobre esta problemática tem vindo a ser desenvolvido no âmbito da teoria da escolha pública e pretende fazer uma análise da esfera política e das decisões aí tomadas através de uma perspectiva económica. Na base desta teoria, que surge invariavelmente associada ao trabalho de James Buchanan,

---

<sup>50</sup> Apesar de terem a sua credibilidade dependente do nível de autonomia intelectual e de imparcialidade, a verdade é que no mundo ocidental contemporâneo, as organizações de investigação e os *think-tanks* estão frequentemente associados a partidos políticos, sendo mesmo por eles financiados. (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 72-73).

encontramos uma ‘visão não dualista sobre o comportamento humano’. Ou seja, acredita-se que a motivação que orienta o comportamento dos indivíduos se mantém inalterada tanto na esfera política como no mercado, ao contrário do que defendem as visões clássicas da política e da economia, segundo as quais “o comportamento dos indivíduos no mercado é motivado por razões de interesse próprio, enquanto que as suas acções na esfera política são (ou deveriam ser) motivadas pelo interesse público” (Alves e Moreira 2004, 29). Considerando que a operacionalidade do processo político é bastante diferente da do processo de mercado – especialmente no que respeita à internalização dos custos e benefícios das decisões<sup>51</sup> – esta ‘visão não dualista sobre o comportamento humano’ assume uma importância crucial no objectivo central da teoria da escolha pública: “evitar a exploração de uns grupos por outros através do processo político” (Alves e Moreira 2004, 51).

Para além desta crença fundamental, a teoria da escolha pública é ainda influenciada pelo teorema geral de (im-)possibilidade de Arrow, segundo o qual não é possível construir uma função de bem-estar social a partir da agregação de funções preferências individuais, e também pela teoria económica da democracia de Downs, que sustenta que a opção mais racional dos eleitores, numa análise custo-benefício de uma eleição, é não votar. Ao conjugar este enquadramento teórico com os paradoxos próprios da acção colectiva<sup>52</sup>, a teoria da escolha pública depara-se com as razões pelas quais os

---

<sup>51</sup> “Ora, a diferença básica e fundamental que distingue a política do processo de mercado é que através da primeira são impostas às minorias perdedoras as decisões decididas pelas maiorias vencedoras. (...) Já no mercado, cada indivíduo é soberano na sua esfera de acção pessoal, suportando directamente os custos das suas decisões (...).” (Alves e Moreira 2004, 30).

<sup>52</sup> A saber, a teoria dos clubes (“se a dimensão de um grupo for considerável e não existir nenhum mecanismo que leve os seus membros a actuar no sentido de atingir o objectivo colectivo, os indivíduos racionais que compõem esse grupo não actuarão de modo favorável a que o referido objectivo seja atingido”), o paradoxo do voto (“é possível obter resultados eleitorais diferentes relativamente às mesmas alternativas e com as mesmas preferências dos eleitores, desde que alteremos a ordem pela qual as alternativas e causa são sujeitas a votação”) e o teorema do eleitor mediano (“se as escolhas dos eleitores forem apenas entre duas alternativas e se as preferências dos indivíduos tiverem um único máximo, a proposta ou o candidato vencedores numa eleição serão aqueles que conseguirem captar o voto do eleitor mediano”) (definições em Alves e Moreira 2004, 62-68).

processos políticos de tomada de decisão tendem a resultar na imposição de custos elevados para muitos através da obtenção de benefícios por poucos. Por outras palavras, o controlo que a burocracia exerce sobre a implementação de políticas públicas “gera uma ampla margem para o exercício de poder discricionário pelos burocratas, o qual pode ser utilizado para moldar políticas e organizações aos respectivos interesses próprios” (Moreira e Alves 2010, 31). Motivados pelos seus próprios interesses egoístas num contexto onde gozam de vasta margem de intervenção, os burocratas tendem a envolver-se em práticas de *logrolling* ou de *rent-seeking*<sup>53</sup>, obtendo para si posições mais vantajosas com custos individuais relativamente baixos, mas infligindo à sociedade custos bastante mais elevados que incluem, entre outros, o desperdício de recursos, a ineficácia e ineficiência do sector público e a distorção do processo eleitoral (Alves e Moreira 2004, 73-78).

É no contexto destas limitações, e visando o propósito da teoria da escolha pública de estabelecer um enquadramento institucional que respeite os direitos de todos, incluindo das minorias, num contexto democrático, que se tem reclamado por novas funções para o aparelho estatal. Esta nova teoria da burocracia emerge fundada na combinação dos valores clássicos da burocracia – imparcialidade, legalidade e integridade – com novos valores – responsabilidade, transparência e prestação de contas – que decorrem do envolvimento que deve ser cada vez maior da sociedade civil. Para evitar que uma parte significativa dos interesses da população seja excluída como resultado natural da intervenção estatal, o funcionamento do processo político deve assemelhar-se ao do processo do mercado e permitir a intervenção da sociedade civil

---

<sup>53</sup> Também em Alves e Moreira (2004, 73-76), *logrolling* “consiste, literalmente, em trocar votos de forma a garantir mutuamente a aprovação de leis” e *rent-seeking* “designa a actividade de obter e manter privilégios especiais que garantem a extracção de rendas artificialmente criadas [aquelas que têm origem em condicionantes e restrições externas impostas ao livre funcionamento do mercado]”.

através de uma multiplicidade de parcerias e redes cívicas onde “os cidadãos possam ser mais co-autores das suas próprias decisões” (Alves e Moreira 2010, 52-54).

Desta forma, a teoria da escolha pública não só estimula um olhar mais crítico e mais céptico relativamente à acção política e à intervenção estatal, como também permite uma análise mais realista do papel desempenhado por alguns dos mais importantes actores intervenientes no processo de políticas públicas<sup>54</sup>, abrindo caminho para o necessário, mas difícil surgimento

“de uma outra forma de olhar para a “coisa pública”, de incentivar um novo paradigma da governação que, mais que fortalecer a velha política, seja capaz de incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, limitando os abusos do poder político na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais *accountability* na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas. Um novo paradigma mais integrador e humano e, por isso, mais capaz de arbitrar conflitos como os que surgem entre a autonomia dos cidadãos e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, entre competição e cooperação, entre a universalidade e a diversidade e mesmo entre o pluralismo dos contextos e a intensidade de interacções que cada vez mais se têm de ter em conta.” (Moreira e Alves 2010, 46)

---

<sup>54</sup> “A teoria da escolha pública veio tornar evidentes as deficiências e inconsistências de qualquer teoria que se baseie na acção de governantes omniscientes, benevolentes e interessados exclusivamente em promover o «interesse geral».” (Alves e Moreira 2004, 128).

### **CAPÍTULO 3 - Da escola ao emprego: a opção pelo ensino profissional**

A ideia de que as pessoas com mais elevados níveis de educação conseguem obter melhores empregos e são, de uma forma generalizada, mais bem-sucedidas na vida não é recente. Os nossos pais, e já antes deles os nossos avós, fizeram muitas vezes uso deste argumento como um incentivo para as crianças estudarem e fazerem os seus trabalhos de casa. “Se queres ser alguém na vida, tens de estudar” é uma frase que provavelmente todos nós já ouvimos ou dissemos. Esta perspectiva sobre a educação está não só associada aos seus benefícios privados, às consequências vantajosas que pode trazer para a vida de cada indivíduo, mas também ao seu valor intrínseco que faz com que um maior nível de educação seja visto como um bem em si mesmo.

Por outro lado, a educação é também responsável por gerar diferentes externalidades positivas, económicas e não-económicas, que por excederem o domínio individual acabam por não ser plenamente internalizadas nas relações de mercado, justificando assim o papel dos estados nos investimentos feitos em matéria de educação. Estas externalidades, que constituem benefícios que não recaem apenas sobre o aluno, mas que passam para os restantes membros da comunidade, são geralmente distinguidas entre duas categorias: benefícios de emprego e benefícios para a sociedade em geral (Le Grand, Propper and Robinson 1992). Enquanto os primeiros estão associados ao processo económico de produção, onde mais educação se traduz em maior produtividade para o próprio e para os que com ele trabalham, no uso de métodos mais eficientes de gestão e ainda numa maior adaptabilidade às mudanças tecnológicas; os segundos dizem respeito aos aspectos que só se concretizam se forem partilhados de forma mais ampla, como é o caso da coesão social que surge de um sentido comum de cidadania ou dos valores que são transmitidos e que permitem a existência em sociedade. É assim neste contexto que, por todo o mundo, governos associados às várias famílias ideológicas despendem nas

políticas públicas de educação uma significativa fatia dos orçamentos nacionais, como forma de tentar estimular o crescimento económico, de reduzir as taxas de pobreza e as desigualdades sociais ou de promover uma melhor inclusão das minorias. Uma outra vantagem da educação, e que tem merecido especial atenção por parte dos decisores políticos nas décadas mais recentes, consiste no papel fundamental que desempenha na articulação com o mercado de trabalho.

Para abordar este tema, o presente capítulo é dividido em três secções. A primeira secção consiste numa análise geral aos benefícios privados e públicos da educação, tanto na sua dimensão de produtividade e eficiência económica como nas várias dimensões sociais. A secção seguinte foca-se na relação entre a educação e as dinâmicas do mercado de trabalho. Aqui, e devido ao papel especialmente relevante que cumpre neste âmbito, aborda-se de forma detalhada o ensino profissional, examinando tanto as suas características distintivas como a sua evolução histórica. Por fim, a terceira secção debruça-se sobre a perspectiva europeia relativamente a esta vertente de ensino, procurando oferecer um panorama geral das diversas acções e opções tomadas pela União nesta área.

### 3.1. Os benefícios económicos e sociais da educação

Apesar de ser um bem que é consumido de forma individual, a educação possui características que fazem com que haja um esforço constante por parte dos estados no sentido da sua promoção. Por um lado, os benefícios da educação resultam não apenas para o indivíduo que a recebeu directamente, mas para a sociedade como um todo. Por outro lado, os efeitos da educação não são imediatos, mas antes dissociados do momento do seu consumo e prolongados por toda a vida.

O efeito da educação no crescimento económico pode ser visto a partir de uma perspectiva endógena, onde a educação surge como uma ferramenta que aumenta a capacidade de inovação da economia<sup>55</sup>. Por proporcionar a exposição dos indivíduos a novos conhecimentos, quer de carácter teórico ou mais prático, a educação promove a emergência de novas ideias e a descoberta de novas competências que podem depois ser usadas no desenvolvimento de produtos e procedimentos inovadores. Deste modo, a educação facilita não apenas a adaptação às novas tecnologias, que aumentam a produtividade, mas também o papel que o capital humano desempenha em garantir que os países acompanham o passo das mais recentes tecnologias. Nesta perspectiva endógena, a educação constitui o motor do desenvolvimento económico.

### *3.1.1. A teoria do capital humano*

No contexto deste modelo teórico de crescimento económico, Gary Becker destacou-se por ser um dos primeiros economistas a estudar empiricamente a relação entre a educação e a produtividade, tendo em conta o impacto no rendimento. Na sua obra *Human Capital* (1993)<sup>56</sup>, ainda hoje uma das mais referenciadas neste tópico, Becker faz uma importante distinção entre capital – o que gera rendimento, “uma conta bancária, uma centena de acções da IBM, linhas de produção ou fábricas de aço em Chicago” - e capital humano – que, sendo intrínseco a cada um, também gera rendimento mas através da melhoria da condição individual e que inclui “escolarização, um curso de computadores ou palestras sobre as virtudes da pontualidade e honestidade” (Becker 1993, 15). Por outras palavras, o capital humano consiste no conjunto de capacidades, aptidões e atributos que cada indivíduo possui e que, quando aplicados, se traduzem na

---

<sup>55</sup> Sobre as teorias de crescimento endógeno, ver Lucas (1988), Romer (1990), Nelson e Phelps (1966) ou Behabib e Spiegel (1994, 2005).

<sup>56</sup> A obra foi originalmente publicada em 1964, tendo sido reeditada duas vezes: em 1975 e em 1993.

sua capacidade produtiva. Entre os diferentes tipos de investimento em capital humano que se pode fazer, Becker é bastante categórico em sublinhar a maior importância não só da educação formal, como também das formações profissionais gerais e específicas que se fazem no local de trabalho. De acordo com a sua investigação empírica, nos Estados Unidos, tanto o ensino secundário como o universitário têm um impacto significativo no rendimento individual, mesmo após serem considerados factores como os custos directos e indirectos, os contextos familiares ou as capacidades inatas superiores. Em números concretos, a taxa de retorno da educação universitária foi calculada entre 10% a 12% por ano<sup>57</sup>, com um perfil côncavo, o que significa que o aumento nos rendimentos surge em idades mais avançadas, registando-se uma diminuição destes ganhos no curto prazo que resulta precisamente dos investimentos feitos em educação. Apesar de não desconsiderar o efeito do “credencialismo”<sup>58</sup>, o principal motivo que justifica este efeito positivo é identificado por Becker como sendo o conjunto de conhecimentos e aptidões que se adquirem durante os anos de escolarização. No que diz respeito às formações em contexto

---

<sup>57</sup> Para uma melhor compreensão dos detalhes empíricos desta análise, incluindo a metodologia e os dados usados, ver Becker 1993, capítulo VI.

<sup>58</sup> Este conceito é usado pelo autor para traduzir a ideia de que “os graus e a educação transmitem também informação sobre capacidades inerentes, persistência, e outras características de valor das pessoas.” (Becker 1993, 19). Mais recentemente, esta noção de “educação como sinalização” tem sido objecto de estudo para diversos autores, que nela fundamentam muitos dos seus argumentos a favor da redução da despesa em educação por parte do Estado. Bryan Caplan, autor do livro *The Case Against Education* e um dos mais conhecidos defensores desta teoria, argumenta que os alunos passam demasiado tempo em educação formal que não contribui tanto para o desenvolvimento de competências, mas antes para ‘sinalizar’ valor para futuros empregadores. Assim, a maioria das qualificações não resultam propriamente num aumento de aptidões concretas para desempenhar certas funções, mas enviam sinais aos empregadores sobre determinadas características individuais como a inteligência, a conformidade com as normas sociais ou a rectidão. Mais, a sinalização que resulta da educação é sempre posicional, ou seja, para ganhar vantagem em relação aos outros, o que provoca uma inflação de qualificações porque as pessoas sentem que precisam sempre de uma qualificação superior para se destacarem no mercado de trabalho. De acordo com Caplan, a partir de um determinado nível de educação (que está mais próximo do básico), a sua função já não é o desenvolvimento de competências, mas antes oferecer a possibilidade de experimentar coisas novas, de conhecer pessoas e de desenvolver uma identidade própria. A educação assume assim um carácter redistributivo onde o indivíduo beneficia de rendimentos mais elevados mesmo sem ser mais produtivo, mas onde a sociedade como um todo fica mais pobre. Neste sentido, recomenda-se não só a redução do investimento estatal na educação, como também a redução dos subsídios dirigidos a esta área, com o objectivo de reduzir a oferta de alunos. O resultado será então a deflação de qualificações e a consequente redução de pressão social para obter sempre qualificações mais elevadas, fazendo corresponder de forma mais real as competências necessárias para cada função a desempenhar.

de empresa, que visam fornecer treino específico de acordo com as necessidades de determinada função numa organização, os aumentos de produtividade registam-se naqueles que foram sujeitos a estas formações. Este tipo de acções formativas, para além dos benefícios próprios que advêm da aquisição de novos conhecimentos, possuem também a vantagem de diminuir os incentivos à saída da organização, quer por vontade própria ou por despedimento. A análise empírica realizada por Gary Becker vem assim sustentar o modelo anteriormente apresentado: o desenvolvimento de conhecimento científico e tecnológico constitui a base do aumento da produtividade do trabalho, associado a um aumento do valor da educação que resulta da aplicação desses mesmos conhecimentos.

### *3.1.2. A teoria das competências cognitivas*

No entanto, não obstante a relevância deste tipo de estudos e destas conclusões, persistia-lhes uma limitação também ela relevante: ao fazerem uso de uma medida quantitativa de escolaridade, estes resultados admitiam que um ano escolar permite o mesmo tipo e grau de conhecimento em qualquer país do mundo. Por este motivo, foi necessário encontrar um indicador analítico alternativo que tivesse um carácter qualitativo. Por outras palavras, e segundo Hanushek e Woessmann (2008), o indicador para medir o impacto da educação no desenvolvimento económico deixou de se focar na *quantidade* de educação recebida – o número de anos de escola frequentados – para passar a centrar-se na *qualidade* da educação recebida – as competências cognitivas adquiridas. Utilizar como indicador um conjunto de competências que inclui a atenção, a memória ou processos de lógica e raciocínio, permite captar as variações no conhecimento que resultam dos diferentes currículos que são aplicados pelas escolas, enfatizando assim a importância de políticas que promovam a qualidade nas escolas e que relacionam os

resultados escolares com o sucesso futuro no mercado de trabalho (Hanushek e Woessmann 2008). Com recurso a este novo indicador, foram realizados inúmeros estudos para medir o impacto da educação nos resultados económicos, tendo as conclusões sido estruturadas em três níveis de análise e compiladas num extenso trabalho empírico por Hanushek e Woessmann (2008). No primeiro nível de análise, que se centra nos ganhos individuais da educação e na desigualdade económica, tanto o número de anos de escolaridade como a aquisição de competências cognitivas são tidos como factores determinantes para os rendimentos individuais. Mesmo considerando as diferenças no número de anos de escola e na experiência dos trabalhadores, as competências cognitivas revelam ter um impacto significativo na produtividade e rendimentos individuais. Nos Estados Unidos, o ganho estimado associado a um desvio-padrão do desempenho em provas escolares resulta num aumento de cerca de 12% nos rendimentos anuais, sendo este impacto ainda mais significativo nos países em desenvolvimento, alcançando os 20% no Gana e no Quênia, os 28% no Paquistão e os 48% na África do Sul<sup>59</sup>. O segundo nível de análise considera o número de anos de educação e o crescimento económico, seguindo um modelo simples no qual o crescimento económico é influenciado pelo capital humano agregado. Através de uma relação entre dados do crescimento real do PIB per capita entre 1960 e 2000 e o número de anos de escolaridade para um conjunto de 92 países, as conclusões sugerem que cada ano de escola adicional está associado a um acréscimo de 0.58 pontos percentuais na taxa de crescimento económico a longo prazo. Também aqui se verifica um efeito mais acentuado para o conjunto de países que não pertence à OCDE. Contudo, quando se faz uma consideração de factores institucionais como o nível de abertura dos países ou a sua capacidade de assegurar direitos de propriedade, o impacto

---

<sup>59</sup> A estimativa destes retornos para os países em desenvolvimento é sintetizada por Hanushek e Woessmann (2008, 622). Apesar de reconhecerem que a interpretação destes resultados depende muito da metodologia usada, os autores não rejeitam a ideia geral de que o retorno económico das competências cognitivas é de maior dimensão nos países em desenvolvimento.

do número de anos de escolaridade é reduzido a um nível residual. Assim, apesar de não afastar por completo a importância do número de anos de escolaridade como um factor influenciador do desenvolvimento económico, procede-se a uma substituição gradual pelo terceiro nível de análise: a relação entre competências cognitivas, aquilo que de facto os alunos aprenderam na escola, e crescimento económico. As diferentes análises empíricas apresentam resultados que variam entre aumentos de um ou dois pontos percentuais nas taxas de crescimento anuais resultantes de aumentos de um desvio-padrão no desempenho em testes internacionais<sup>60</sup>. Estes resultados tendem a ser mais significativos em países com instituições económicas produtivas – protecção de direitos de propriedade, participação em mercados de trabalho abertos e internacionais – uma vez que proporcionam mais oportunidades para que as competências cognitivas se complementem entre si com vista ao desenvolvimento económico.

O impacto da educação no desenvolvimento económico dos países foi reconhecido tanto por académicos e economistas, como por organizações internacionais. Num relatório publicado em 2010, que analisa e avalia o custo de ter um baixo desempenho educativo, a OCDE reconhece o valor do capital humano para os modelos de crescimento económico e simula três cenários diferentes para avaliar quantitativamente o impacto dos acréscimos nas competências cognitivas. O primeiro cenário simula um aumento de 25 pontos no desempenho médio dos países da OCDE nos testes PISA. Em pouco mais de três décadas, em 2042, o PIB dos países da OCDE teria crescido cerca de 3% e, de acordo com uma análise de mais longo prazo, em 2090, o PIB per capita seria superior em cerca de 25%. O segundo cenário considera uma situação em que os países da OCDE conseguem todos alcançar o nível da Finlândia nos testes PISA, à data o sistema

---

<sup>60</sup> Para uma compreensão mais detalhada dos dados empíricos que sustentam estes resultados, incluindo os impactos das diferentes variáveis que foram sendo adicionadas para regiões em concreto, ver Hanushek e Woessmann 2008, 632-657.

educativo com os registos de melhor desempenho. Neste caso, os ganhos de crescimento do PIB alcançariam os 260 triliões de dólares ou um aumento de 606% no PIB actual dos países da OCDE até ao ano de 2090. O cenário final simula que todos os alunos conseguiriam obter um nível mínimo de competências correspondente a um resultado de 400 pontos nos testes PISA, o que se traduziria em ganhos de aproximadamente 193 triliões de dólares ou um aumento de 450% no PIB actual dos países da OCDE até ao ano de 2090<sup>61</sup>.

Assim, é neste conjunto de ganhos de produtividade e eficiência económica que se reflectem os benefícios de produção da educação, cujo carácter é não só individual, mas também colectivo. Para além de constituir uma ferramenta de aquisição, transmissão e estímulo de competências cognitivas e de conhecimentos técnicos e treino específico, a educação proporciona ao mesmo tempo um espaço com condições para o desenvolvimento de outro tipo de competências gerais – como a disciplina, a assiduidade, a pontualidade, a solução de problemas, a identificação de escolhas ou a tomada de decisões – que complementam o impacto na produtividade económica e que preparam os mais jovens para a vida adulta. Em seguida, são analisados os benefícios de natureza mais social que a educação também produz, sendo estes geralmente menos perceptíveis que os benefícios económicos que acabam de se examinar.

### *3.1.3. Os impactos não-económicos*

A primeira dimensão dos benefícios não-económicos da educação é precisamente o efeito de socialização promovido pelo ambiente escolar, onde as crianças são expostas a uma variedade de situações que as obriga a ter em consideração alguém ou algo que não

---

<sup>61</sup> Estes resultados devem, no entanto, ser observados com alguma cautela, na medida em que estes tipos de simulações têm sempre um elevado grau de incerteza associado.

elas próprias ou os seus interesses (Lawy 2014). Valores como os da partilha, o trabalho em grupo, a entreatajuda ou respeito pelo outro estão no centro das actividades desenvolvidas em ambiente educativo, que encorajam a resolução de problemas e a tomada de decisões, num contexto de interação, cooperação e respeito por opiniões diferentes. Fora da sala de aula, as actividades extracurriculares podem também constituir importantes ferramentas para desenvolver a consciencialização das crianças para o mundo que as rodeia<sup>62</sup>. Por outro lado, as escolas são também fundamentais para promover a disciplina e o cumprimento de regras, desincentivando comportamentos anti-sociais através de práticas que demonstram as consequências dos actos, tanto positivas como negativas<sup>63</sup>. Para além de todos estes factores, as escolas constituem ambientes de grande diversidade e heterogeneidade, não só socioeconómica mas também cultural, o que fomenta os valores da tolerância e da familiaridade com a diferença e, em última instância, da coesão social. Também por estes motivos, a educação tende a gerar indivíduos adultos mais comprometidos com a comunidade em que se inserem e mais conscientes para as causas sociais, facilitando assim a estabilidade e comunicação entre grupos e reduzindo possíveis conflitos. Para além de fomentar a participação cívica, a educação está também associada a níveis mais elevados de participação política, especialmente através do voto, mas também através da participação activa em partidos políticos (Campbell 2006).

O impacto da educação no crime constitui uma outra dimensão dos seus benefícios não-económicos, que pode ser explicada através de diferentes perspectivas. Numa óptica mais prática, a escola proporciona às crianças um espaço para passarem o seu dia e actividades para ocuparem o seu tempo, o que se revela conveniente para as crianças

---

<sup>62</sup> É em ambiente escolar que muitas crianças têm o seu primeiro contacto com experiências de voluntariado, de cariz social ou de sensibilização e responsabilidade cívica.

<sup>63</sup> O cumprimento das regras pode dar origem a recompensas, enquanto que o desrespeito pelas mesmas pode resultar em castigos.

provenientes de zonas socioeconómicas mais desfavorecidas, onde o tempo passado na rua cria mais facilmente oportunidades para transgressões. Numa óptica mais relacionada com o intelecto, as competências e conhecimentos adquiridos pela experiência educativa potenciam comportamentos que tendem a diminuir as inclinações para actividades criminosas. Ou seja, a educação promove o desenvolvimento e aperfeiçoamento de faculdades cognitivas relacionadas com a recolha de informação, a tomada de decisões e a avaliação dos seus riscos que acabam por reduzir a probabilidade de infringir a lei. De uma forma geral, os estudos estatísticos demonstram que quanto maior for o nível de escolaridade de um indivíduo, menor será a probabilidade de cometer um crime, especialmente um crime violento (Lochner 2004; Lochner e Moretti 2004). É ainda no seguimento desta linha de raciocínio que a educação surge também associada a vidas mais longas e mais saudáveis, onde há uma menor incidência em problemas de saúde. Melhor capacitados para fazer escolhas conscientes, os indivíduos acabam por optar, não só por estilos de vida mais responsáveis, mas também por comportamentos de natureza preventiva, quer no que diz respeito a tratamentos em concreto como a planos de saúde mais indicados para si e para a sua família<sup>64</sup>.

Já o papel fundamental que a educação desempenha na articulação com o mercado de trabalho constitui a última dimensão de análise desta secção, por se poder considerar que se trata de um benefício tanto económico como não-económico. Uma das relações mais amplamente estudada na literatura deste tópico é o impacto da educação nas oportunidades de emprego: níveis mais altos de escolaridade geram tendencialmente taxas mais elevadas de participação no mercado de trabalho (Mincer 1991; Núñez e

---

<sup>64</sup> Vários estudos empíricos enfatizam os benefícios positivos da educação na saúde, incluindo uma maior probabilidade para optar por dietas saudáveis e por fazer exercício físico e uma menor probabilidade de fumar, ter excesso de peso ou consumir álcool de forma imoderada. Consequentemente, maiores níveis de escolaridade estão também associados a menores taxas de mortalidade infantil, de problemas na gravidez, de problemas cardiovasculares ou de doenças como a diabetes ou o cancro. (Grossman e Kaestner 1997; Feinstein et al 2006; Desjardins 2008)

Livanos 2009), um maior acesso a oportunidades de trabalho (McKenna 1996) e uma maior segurança no emprego, com menor risco de enfrentar situações de desemprego e com maior probabilidade de as ultrapassar (Sá et al 2014). De acordo com os dados estatísticos mais recentes disponibilizados pela OCDE (2018), para os que obtiveram uma educação de nível superior, a taxa de desemprego média nos países que pertencem a esta organização é de 4,6%; para os que completaram o nível superior do ensino secundário, a taxa é de 6,8%; mas para aqueles que têm níveis de escolaridade abaixo do ensino secundário, a taxa de desemprego cresce para os 11,7%. A educação é ainda reconhecida pelo impacto que tem na redução das assimetrias de informação, que aumentam a incerteza nos processos de tomada de decisão e que podem deteriorar a qualidade do serviço e o ambiente de mercado em geral. Para que possam participar no mercado de forma plena, e retirar dessa participação o maior benefício possível, os indivíduos precisam de estar dotados de um conjunto de competências que lhes permita ultrapassar os obstáculos que causam essas assimetrias. A educação revela-se desta forma útil, uma vez que possibilita aos indivíduos a aquisição ou o aperfeiçoamento destas competências, que não têm de ser necessariamente técnicas de carácter económico ou financeiro, sendo muitas vezes apenas de literacia da informação (Vanek e Botlin 2013; UNESCO 2003). Relacionado com este último ponto, e mais recentemente objecto de vários estudos, está também o efeito da educação no surgimento de actividades de empreendedorismo. No contexto actual de proliferação de empresas *start-up*, a educação, quer de natureza geral quer a mais orientada para o empreendedorismo, tem tido um impacto positivo, por desenvolver o capital humano, estimular a confiança e por capacitar os indivíduos para uma melhor percepção e avaliação de riscos (Jiménez et al 2015).

Todavia, é importante perceber que estas condições favoráveis de emprego são também resultado de diversos outros factores como as decisões individuais relativamente

à posição no mercado de trabalho, o clima de investimento dos países ou mesmo o seu nível de desenvolvimento económico. Ainda assim, o impacto da educação é significativo, não apenas porque prepara e capacita tecnicamente os indivíduos para a entrada no mercado de trabalho, mas também porque possibilita posteriormente experiências de aprendizagem que facilitam o acompanhamento das tendências de desenvolvimento tecnológico e a necessária adaptação às mudanças próprias do mercado de trabalho.

### 3.2. Evolução e dinâmica do mercado de trabalho: o papel do ensino profissional

Tal como referido anteriormente, o impacto que a educação tem na articulação com o mercado de trabalho, facilitando não só a entrada ou reentrada no mesmo, mas favorecendo também as condições de permanência, reflecte-se de forma particular no caso do ensino profissional.

#### *3.2.1. Definição de ensino profissional*

Apesar de serem várias as definições de ensino profissional, todas envolvem de alguma forma uma ligação fundamental com o acto de criar. Para John F. Tompson (1973, 216), o ensino profissional “é qualquer tipo de educação que proporcione experiências, estímulos visuais, consciência afectiva, informação cognitiva, ou aptidões psicomotoras; e que melhora os processos de desenvolvimento profissional de explorar, estabelecer e de se manter no mundo do trabalho”. Este tipo de ensino está fundado em duas instituições sociais – a educação e a ocupação – e combina dois elementos específicos: um conjunto de processos e ideias de carácter técnico e um conjunto de práticas que estabelecem uma ligação com outros actores educacionais, tanto formais como informais. Deste modo, o

ensino profissional constitui uma ferramenta que pretende institucionalizar o desenvolvimento profissional, “que é um processo de crescimento e desenvolvimento (cognitivo, psicológico, afectivo) que permite a um indivíduo encontrar um trabalho satisfatório e estabelecer-se numa ocupação” (Thompson 1973, 14). Por ser um tipo de educação que prepara para a vocação de cada um de acordo com os seus talentos inatos, existe uma maior ênfase na dimensão prática, para que o indivíduo seja um “produtor”, por oposição à educação de carácter mais geral que treina o indivíduo para ser um “utilizador” (Snedden 1977, 48). Esta oposição deve ser bem definida não apenas nos objectivos educativos, mas também na organização e administração escolar, para que a escola reproduza, da forma mais fidedigna possível, o ambiente de cada sector profissional e para que os alunos possam ser confrontados desde cedo com os desafios específicos da área onde pretendem construir a sua carreira profissional futura<sup>65</sup>.

### 3.2.2. *Origem e evolução histórica do ensino profissional*

A preocupação com a necessidade de proporcionar uma preparação adequada aos mais jovens para trabalhos de natureza mais manual não é uma tendência recente.

As primeiras formas de educação profissional remontam à era medieval, quando as profissões eram passadas entre gerações, de pai para filho – através de técnicas rudimentares que incluíam a observação, a imitação e a experimentação – ou através de um sistema organizado de corporações (*guilds*<sup>66</sup>). Neste último mecanismo de educação

---

<sup>65</sup> No que diz respeito à separação entre o ensino profissional e o ensino geral, Snedden (1977, 51-52) argumenta que “a escola profissional deve estar numa posição que lhe permita ir constantemente ao mundo de actividade económica (...). Deve ser governada por ou ter um comité consultivo que contenha homens que estão intimamente identificados com a ocupação para a qual oferece formação, como empregados e como colaboradores. A escola profissional (...) deve reproduzir, de forma mais plena possível, a atmosfera de empenho económico na área para a qual oferece formação.” Na mesma linha de raciocínio, G. I. Wall (1968, 52) defende que o conteúdo da educação profissional deve ser “intencionalmente selecionado, no seu todo ou na sua maioria, pelo que é necessário para desenvolver no aluno algumas das mais importantes habilidades das quais depende a sua competência profissional.”

<sup>66</sup> “As corporações eram associações nas quais, desde o século XII, pessoas que trabalhavam no mesmo tipo de negócio ou ofício se juntavam numa vila ou cidade.” (Wollschläger e Reuter-Kumpmann 2004, 7).

profissional, que contava já com algum grau de sofisticação e organização, existiam três categorias hierárquicas: o aprendiz, o artífice e o mestre. Para ser admitido numa corporação, o aprendiz tinha que superar um período experimental de várias semanas, depois do qual os seus pais pagariam uma quantia ao mestre que deveria cobrir não apenas os custos com a formação técnica, mas também os custos de hospedagem e subsistência. O período de aprendizagem durava entre dois a quatro anos e terminava com um exame de especialização, depois do qual o aprendiz era considerado apto e aceite na comunidade de artífices. Com as suas qualificações reconhecidas em toda a Europa, os artífices viajavam entre países com o objectivo de aperfeiçoar as suas competências técnicas e de melhorar os seus conhecimentos, através do contacto com mestres de outras corporações. Depois de acumular elevados níveis de experiência prática, os artífices candidatavam-se à posição de mestre numa corporação da sua especialização profissional para poderem ensinar os novos artífices (Thompson 1973; Wollschläger e Reuter-Kumpmann 2004). Nestas formas seminais de ensino profissional, o homem era visto como um ser económico, definido pela sua ocupação e pelo meio através do qual lhe era permitido contribuir para a economia local<sup>67</sup>.

No entanto, estes métodos de aprendizagem sobreviveram apenas numa sociedade estática, onde as instituições tinham um carácter permanente e singular e onde era conveniente que os filhos prolongassem a vida profissional dos seus pais. Este *status quo* começou a mudar no século XVI e sofreu profundas alterações três séculos depois, quando uma multiplicidade de instituições, políticas, económicas, sociais e culturais surgiram impulsionadas pelos desenvolvimentos tecnológicos, trazendo consigo novas exigências e novos desafios para a força de trabalho. Foi neste contexto que os sistemas

---

<sup>67</sup> “As expectativas culturais, caracterizadas por expressões como ‘todos os homens trabalham’ ou ‘conheço um homem pelo seu trabalho,’ tiveram origem nesta época para reforçar a visão económica do homem. Quanto maior fosse a capacidade de um homem para trabalhar, maior era o seu valor enquanto trabalhador.” (Thompson 1973, 30).

de desenvolvimento e transmissão de competências técnicas se tornaram mais formais e sistematizados, ainda que fora do sistema educativo. No final do século XVIII, em Inglaterra, as crianças provenientes da classe operária frequentavam formalmente apenas os anos correspondentes à educação primária, obtendo depois fora do sistema oficial instrução específica de acordo com cada ofício por um mestre artesão ou um trabalhador industrial, sem receberem por isso qualquer certificação formal (Benavot 1983).

### 3.2.3. *A institucionalização do ensino profissional*

A institucionalização do ensino profissional e o surgimento das primeiras escolas que combinavam instrução escolar com formação num local de trabalho aconteceu apenas em meados do século XIX em países como a Alemanha, a Áustria, a Inglaterra, a Escócia e a França (Benavot 1983).

A influência do contexto é aqui inegável. Existe um amplo consenso entre os teóricos desta área sobre o facto de o processo de industrialização e o desenvolvimento tecnológico a ele associado ser o factor com mais influência na integração do ensino profissional no sistema de educação oficial (Thompson 1973, Benavot 1983, Kantor 1986, Greinert 2004). A industrialização provocou não apenas a alteração profunda “da estrutura da sociedade, da interação social, dos estilos de vida, dos sistemas políticos e dos tipos de paisagens” (Greinert 2004, 18), como também aumentou a complexidade dos processos de produção, centralizando-os em grandes fábricas e tornando-os mais dependentes de empregos com um nível mais elevado de especialização<sup>68</sup>. Testemunhas destas alterações profundamente significativas, diferentes grupos de interesses

---

<sup>68</sup> “Como resultado, posições mais qualificadas ganharam maior importância e as necessidades de qualificações dos postos de trabalho mais antigos foram actualizadas. A procura por trabalhadores qualificados que foi gerada pela industrialização promoveu, por sua vez, o crescimento da educação que pudesse proporcionar a formação e competências necessárias para uma força de trabalho tecnicamente proficiente.” (Benavot 1983, 66).

económico e político juntaram-se para defender, e mesmo incentivar, a integração do ensino profissional nas escolas públicas estatais. Por um lado, enfrentando a necessidade de trabalhadores mais qualificados, as indústrias e a classe empresarial viam nestes programas de ensino profissional uma forma de reduzir os seus próprios custos com formação e de aumentar os seus lucros. Por outro lado, as organizações sindicais encararam esta oportunidade como uma forma de modernizar o ensino profissional, proporcionando um ambiente escolar mais adequado, sem custos e deixando para trás os modelos ineficientes e obsoletos de aprendizagem que preparavam os mais jovens para as profissões manuais (Kantor 1986). Além disso, esta nova organização do ensino profissional foi também usada como uma forma de controlar postos de trabalho e salários, por permitir adiar a entrada dos mais jovens no mercado de trabalho e proteger a posição dos trabalhadores mais antigos (Thompson 1973). O apoio a esta institucionalização chegou também do interior dos organismos governamentais, por se considerar que seria um contributo relevante para a promoção do desenvolvimento económico e da competitividade externa. De acordo com Benavot (1983, 64),

“as pressões por programas de ensino profissionais financiados publicamente feitas pela indústria privada e pelos oficiais do governo eram em parte fundadas na crença de que a educação pública, se directamente associada à economia de uma nação, poderia desempenhar um papel produtivo no desenvolvimento nacional.”

Numa perspectiva algo diferente, mas que merece mesmo assim ser referida, as grandes guerras do século XX influenciaram também o desenvolvimento do ensino profissional. Nos Estados Unidos, durante os dois conflitos, o exército trabalhou conjuntamente com os departamentos para a educação e para o ensino profissional, no

sentido de fazer corresponder as necessidades das tropas à formação profissional específica que estava a ser fornecida pelas escolas profissionais<sup>69</sup>.

Desta forma, o desenvolvimento do ensino profissional aconteceu fundado no pressuposto de que este novo modelo de educação mais prática poderia ser utilizado quer como uma ferramenta de democratização, quer como uma ferramenta de estratégia política.

O sistema de educação dominante até então era baseado na chamada educação liberal, tendo sido concebido para proporcionar uma formação académica para ocupações com níveis de qualificação superiores. Ao mesmo tempo, existiam inúmeras oportunidades de trabalho que eram consideradas bastante atractivas por aqueles que não viam um grande benefício em continuar a estudar e que, por isso, as preenchiam. Desta forma, os mais jovens, principalmente os provenientes das classes sociais mais baixas ou os imigrantes recém-chegados, estavam não só a deixar o sistema educativo demasiado cedo, como também o faziam com pouca, ou nenhuma, preparação para desempenhar uma profissão. Assim, um sistema de educação profissional devidamente desenvolvido e integrado era encarado como uma possibilidade de democratizar o sistema de educação no seu conjunto, de aumentar a frequência escolar e de proporcionar a todos os jovens uma preparação adequada para integrarem o mercado de trabalho, respeitando o princípio moral básico da igualdade de oportunidades<sup>70</sup>. Ao promover a diversificação da oferta com o objectivo de responder às necessidades de uma população estudantil cada vez maior e mais heterógena, o ensino profissional acaba por trazer mais significado aos

---

<sup>69</sup> “Durante emergências nacionais, o ensino profissional forneceu a liderança para preparar a mão-de-obra para as necessidades do país. Em diversos momentos, autoridades governamentais, professores e educadores foram directamente às fábricas para leccionar ou supervisionar aulas.” (Thompson 1973, 33).

<sup>70</sup> “Além disto, a educação profissional permitiria o desenvolvimento de processos de ensino de melhor qualidade, através dos quais os jovens que não respondessem de forma adequada à instrução baseada nos livros pudessem ser educados através de processos que ensinam pelo fazer. Introduziria também ao sistema educativo o objectivo da utilidade, que assumiria um lugar de dignidade ao lado da cultura, e que iria ligar a educação com a vida, ao dar-lhe um propósito e torná-la útil.” (Miller 1960, 14).

anos passados na escola, fomentando também os valores de cidadania destes jovens (Miller 1960).

Simultaneamente, os governos e as diferentes agências estatais compreenderam as oportunidades de aumentar a eficiência e a produtividade oferecidas pela educação profissional e tomaram-na como ferramenta de promoção do desenvolvimento económico nacional. O estabelecimento de modelos de aprendizagem baseados na experiência profissional foi assim usado como estratégia política e económica, principalmente a nível local, onde se procurava garantir a correspondência entre as necessidades das indústrias e empresas e os cursos oferecidos pelas escolas locais, por forma a que fossem proporcionados conhecimentos e aptidões úteis para ingressar no mercado de trabalho<sup>71</sup>.

No entanto, ambos estes pressupostos lançam dúvidas e geram até alguma controvérsia sobre as verdadeiras intenções que conduziram ao desenvolvimento inicial do ensino profissional. Se por um lado há quem defenda o primeiro pressuposto, “que o ensino profissional surgiu como resultado de uma preocupação real com os mais jovens e com o fracasso das escolas em proporcionar um programa educativo que fosse não só atractivo como também respondesse às suas necessidades” (Miller 1960, 15), por outro lado há quem esteja mais inclinado para defender o segundo, “que o ensino profissional foi muito dificilmente resultado de sentimentos democráticos, mas antes impulsionado por empresários e educadores preocupados com a eficiência e interessados em usar as escolas para controlar trabalhadores e estabilizar a sociedade corporativa industrial que estava a emergir no início do século XX.” (Kantor 1986, 402). Esta tensão permanece até hoje e está mesmo na origem dos estigmas e desconfianças que ainda existem em relação

---

<sup>71</sup> Esta estratégia era bastante clara para as autoridades Europeias e Americanas quando olhavam para a posição económica da Alemanha e para a sua evolução durante o final do século XIX. “O mundo olha impressionado para o desenvolvimento económico da Alemanha e para a sua força militar e pergunta-se como é que tudo isto surgiu. Foram dadas muitas respostas, mas as opiniões parecem ser bastante fortes sobre o papel desempenhado pela educação técnica e industrial na obtenção deste resultado.” (citado em Benavot 1983, 64).

ao ensino profissional, cuja reputação negativa representa um sério obstáculo ao seu desenvolvimento. Em muitos países, esta via de ensino ainda é encarada actualmente como um ‘depósito’ dos alunos menos aptos ou mais preguiçosos, que não são bem-sucedidos no ensino tradicional devido aos seus problemas de aprendizagem ou de comportamento. Esta percepção pública negativa, para a qual contribuem não apenas enraizados preconceitos culturais, mas também determinadas opções políticas, faz com que os pais receiem ver os seus filhos a executar tarefas manuais supostamente menos respeitadas e que considerem o ensino profissional de qualidade inferior, por oposição ao ensino universitário que vêem como a única via para o sucesso profissional e prosperidade económica. Em Portugal, este problema permanece ainda de forma significativa e tentar compreendê-lo foi uma das principais razões que motivou o desenvolvimento deste trabalho de investigação.

#### *3.2.4. Três modelos de ensino profissional: liberal, estatal e corporativista*

Apesar de existirem diversos pontos em comum relativamente à origem do ensino profissional na Europa, foi de imediato possível distinguir a emergência de três modelos diferentes: um liberal e fundado no mercado em Inglaterra, um com forte regulação pelo estado e baseado nas escolas em França e um modelo dual-corporativista baseado no local de trabalho na Alemanha (Wollschläger e Reuter-Kumpmann 2004).

No modelo inglês, determinou-se que a organização do ensino profissional deveria ser negociada no mercado entre os três principais actores envolvidos, as organizações sindicais, as associações patronais e os prestadores de serviços de educação e formação profissional<sup>72</sup>. Estes cursos poderiam ser ensinados nas escolas, em empresas ou em

---

<sup>72</sup> É no mercado que é definida “a relação quantitativa entre a oferta e a procura de formação” e “o tipo de qualificações profissionais (aspecto qualitativo) depende em última instância da sua aplicação projectada no mercado de trabalho, nas empresas e nas autoridades.” (Greinert 2004, 21).

ambos os locais ao mesmo tempo, sendo o seu conteúdo definido de acordo com as necessidades tanto individuais como das empresas, os custos suportados pelo formando e não existindo exames finais reconhecidos universalmente<sup>73</sup>.

Pelo contrário, no modelo francês, a organização do ensino e formação profissional foi desde logo definida como sendo responsabilidade exclusiva do Estado, com os cursos a serem lecionados em escolas especiais chamadas *écoles de production*, de acordo com um conteúdo teórico de natureza geral, determinado pelo Estado depois de consultar os parceiros sociais. O financiamento destas escolas é também uma responsabilidade do Estado, estando associado a uma taxa especial imposta às empresas, tal como a emissão dos certificados de conclusão de curso que permitem aos alunos prosseguirem estudos superiores.

O modelo alemão de educação e formação profissional é provavelmente o mais conhecido, onde agências estatais divididas por ocupações profissionais são responsáveis pela sua organização e onde os três actores principais – empresas, sindicatos e o Estado – definem os conteúdos dos cursos<sup>74</sup>. Devido ao carácter dual deste modelo, a formação profissional acontece de acordo com uma alternância pré-definida entre empresas e escolas profissionais, com os formandos a serem pagos pelas empresas uma quantia previamente acordada. No final do curso, as qualificações dos formandos são reconhecidas quer para iniciarem uma profissão na área em que foram treinados, quer para prosseguirem estudos superiores.

A ampla aceitação dos efeitos e do impacto do ensino profissional, que reflectem o papel importante desempenhado por este tipo de educação na já referida articulação

---

<sup>73</sup> “‘Liberalismo’, isto é, a liberdade da intervenção estatal, – e da protecção estatal – torna cada pessoa responsável pelo seu próprio destino. A ‘livre actuação de forças’ deve fomentar o bem-estar da nação e das suas empresas.” (Wollschläger e Reuter-Kumpmann 2004, 10).

<sup>74</sup> Neste modelo, os sistemas de formação profissional têm “as suas próprias estruturas organizativas e regulações, uma vez que são maioritariamente de gestão privada”, nos quais os três principais actores “decidem conjuntamente os perfis de carreira profissional e outras disposições relativas à formação num processo regulado.” (Greinert 2004, 21).

com o mercado de trabalho, foi também bastante importante para a sua evolução e institucionalização. Tal como anteriormente mencionado, estes modelos de aprendizagem profissional eram vistos como uma solução para o problema do abandono escolar precoce. O currículo escolar tradicional estava a falhar em proporcionar a uma larga maioria de crianças provenientes de classes sociais inferiores ou de famílias imigrantes, a partir de um determinado nível, oportunidades de ensino e aprendizagem que fossem verdadeiramente úteis para as suas vidas futuras<sup>75</sup>. Consequentemente, o desenvolvimento do ensino profissional era visto como uma forma de fazer face a problemas de carácter social mais profundos – como a pobreza, o desemprego ou a falta de oportunidades – que eram causados pela formação desadequada ou por atitudes menos próprias no local de trabalho. Por outro lado, o ensino profissional era também entendido como uma forma de humanizar a formação profissional mais técnica, inculcando no trabalhador uma maior consciência da importância da sua própria tarefa em processos de produção que eram grandes, complexos e quase sempre solitários<sup>76</sup>. Do mesmo modo, o facto de o ambiente proporcionado pela formação profissional estar tão próximo da realidade, por reflectir o ambiente de produção vivido nas empresas ou fábricas, pode também contribuir para reduzir a possibilidade de insatisfação ou frustração dos trabalhadores quando integram o mercado de trabalho<sup>77</sup>.

Mais recentemente, estudos comparativos entre países demonstram que quanto mais desenvolvido e integrado estiver o sistema de aprendizagem com base em experiências profissionais, mais bem-sucedidas são as transições entre a escola e o

---

<sup>75</sup> De acordo com um relatório da Comissão de Massachussets para a Educação Industrial, de 1906, o que estas crianças procuravam era “uma educação orientada especificamente para o emprego futuro – que os mantivesse na escola devido à relevância para o seu futuro económico e que lhes fornecesse as competências práticas necessárias para evoluírem na indústria.” (Kantor 1986, 420).

<sup>76</sup> Paul Douglas, citado em Kantor 1986, 414.

<sup>77</sup> “Se os trabalhadores forem treinados para os postos de trabalho que se adequam aos seus talentos e interesses e que correspondem às necessidades económicas das suas comunidades, o resultado não será apenas uma maior eficiência económica, mas também trabalhadores mais felizes e mais satisfeitos.” (Kantor 1986, 416).

mercado de trabalho, o que se traduz não só em taxas de desemprego jovem mais baixas e num menor número de jovens NEET<sup>78</sup>, mas também em menos períodos de desemprego ao longo de toda a vida activa (Ryan 2001; Quintini, Martin and Martin 2007; Quintini and Manfredi 2009; Hanushek, Woessmann and Zhang 2011). Mais concretamente, um estudo feito pelo Cedefop (2013) para avaliar precisamente o impacto da educação profissional na Europa no mercado de trabalho encontrou efeitos relevantes em três áreas: na transição para o mercado de trabalho, no tipo de emprego e nas discrepâncias ou inadequação das qualificações. Em primeiro lugar, conclui-se que os jovens que concluíram o ensino secundário em cursos de educação profissional encontraram um primeiro emprego cerca de 3,5 meses mais rapidamente do que os seus colegas do sistema de ensino geral, sendo que é também maior a probabilidade, para os que se graduaram no ensino profissional, de o primeiro emprego ser uma posição de carácter permanente. Em segundo lugar, os jovens que concluíram o ensino secundário em cursos de ensino profissional alcançam maior estabilidade no emprego mais rapidamente do que os seus colegas do sistema de ensino geral e auferem rendimentos mais elevados no início da sua carreira profissional. Por fim, conclui-se também que os jovens que terminaram o ensino secundário na vertente profissional são menos afectados pelas discrepâncias nas qualificações do que os seus colegas do ensino geral, o que significa que há na primeira vertente uma correspondência mais autêntica entre a qualificação obtida no sistema educativo e a profissão desempenhada no mercado de trabalho.

Contudo, é importante notar que estes ganhos se encontram principalmente concentrados no curto-prazo – ou seja, no primeiro emprego – podendo ser reduzidos, ou mesmo eliminados, pela passagem do tempo. Uma das desvantagens que mais frequentemente se aponta à educação profissional é a de que os conhecimentos

---

<sup>78</sup> Jovens entre os 15 e os 30 anos que não estudam, não trabalham nem recebem qualquer tipo de formação profissional.

transmitidos por este tipo de formação são demasiado específicos, tornando-se obsoletos e desactualizados mais rapidamente, o que dificulta a adaptabilidade dos trabalhadores aos desafios próprios de um mundo em constante evolução ou mesmo a um emprego numa área diferente (Hanushek, Woessmann and Zhang 2011). É precisamente por este motivo que um dos principais desafios que esta modalidade de ensino enfrenta actualmente está associado à necessidade de satisfazer as estruturas de mercado actuais e de se adaptar às novas profissões, mais tecnológicas e mais dinâmicas.

### 3.3. A globalização das práticas e estratégias de ensino profissional: o caso da União Europeia

O desenvolvimento e institucionalização da educação profissional foi fortemente incentivado por diversas agências internacionais, nomeadamente pela Organização Mundial do Trabalho, UNESCO, OCDE e pela União Europeia, sendo que neste último caso se destaca não só o papel da União Europeia, mas também do Cedefop (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional). Para o propósito desta investigação, contudo, analisaremos principalmente o papel desempenhado pela União Europeia e pelas suas políticas, no sentido de promover a vasta implementação dos sistemas de ensino e formação profissional pelos seus estados-membros.

#### *3.3.1. As primeiras três décadas de existência*

A preocupação com o desenvolvimento dos sistemas de ensino e formação profissional encontra-se, na verdade, presente desde o momento da criação da Comunidade Económica Europeia, em 1957. No tratado que fundou a Comunidade (1957), o artigo 128 referia já a necessidade de definir princípios gerais para o “estabelecimento de uma política comum de ensino profissional que pode contribuir para

o desenvolvimento harmonioso das economias nacionais e do mercado comum”, sendo outras referências também feitas nos artigos relacionados com a política agrícola comum (artigo 41) ou a livre circulação dos trabalhadores (artigos 48 e 49). Alguns anos mais tarde, em 1963, uma decisão do então Conselho das Comunidades Europeias definiu formalmente os princípios gerais para a implementação de uma política comum de formação profissional. De acordo com o primeiro princípio, o papel a desempenhar pela Comunidade seria apenas o de definir estes princípios comuns e tomar as medidas apropriadas para incentivar a sua implementação<sup>79</sup>, uma vez que era da responsabilidade de cada estado-membro “elaborar programas” e “assegurar que os mesmos eram postos em vigor de acordo com os princípios gerais”. Os objectivos desta política comum eram estabelecidos no artigo 2 e incluíam: “permitir que cada pessoa adquira o conhecimento técnico e as competências necessárias para seguir uma determinada ocupação e para alcançar o nível de formação mais elevado possível”; também “oferecer a cada pessoa, de acordo com as suas inclinações e capacidades, conhecimento prático e experiência, e através dos estabelecimentos permanentes para o desenvolvimento profissional, a oportunidade de evoluir ou de receber instrução para um novo e mais elevado nível de actividade”; e finalmente, mas de grande importância devido aos efeitos já discutidos deste tipo de formação, “relacionar estreitamente as diferentes formas de formação profissional com os vários sectores da economia de modo a que a formação profissional

---

<sup>79</sup> Por exemplo, o quarto artigo estabelecia que a Comissão deveria “realizar quaisquer estudos e investigação no âmbito da formação profissional, o que irá assegurar a obtenção de uma política comum, em especial com vista à promoção de oportunidades de emprego e à mobilidade ocupacional e geográfica de trabalhadores dentro da Comunidade” ou “elaborar uma lista de estabelecimentos de formação nos estados-membros e compará-los com os requisitos existentes por forma a determinar que acções são recomendadas aos estados-membros, indicando uma ordem de prioridades quando necessário.” A Comissão era também responsável pela disseminação de informação para promover os sistemas de ensino e formação profissional, tal como definido pelo quinto princípio, “por forma a promover um maior conhecimento sobre todos os factos e publicações relativos ao estado e ao desenvolvimento da formação profissional na Comunidade, e para ajudar a manter os presentes métodos de ensino actualizados, a Comissão deve adoptar as medidas adequadas para recolher, distribuir e trocar qualquer informação, literaturas e materiais de ensino que sejam úteis entre os estados-membros.” (Conselho das Comunidades Europeias 1963).

melhor se adequa tanto às necessidades da economia como aos interesses do formando” (Conselho das Comunidades Europeias 1963). Após a definição destes princípios gerais, o Comité Consultivo para a Formação Profissional foi criado, juntando representantes dos Governos, dos sindicatos e das organizações patronais de cada estado-membro, com o objectivo de auxiliar a Comissão na preparação e implementação de legislação e de outras iniciativas políticas relacionadas com a educação e formação profissional (Smithson 2017).

Durante os anos 70, a educação foi reconhecida como sendo uma prioridade para a Comunidade Económica Europeia, tendo o Conselho de Ministros intensificado a cooperação nesta área com a criação da Direcção-Geral para a Investigação, Ciência e Educação. Em 1971, uma primeira versão do programa comunitário para a formação profissional foi adoptado na 162ª sessão do Conselho e foi solicitado a Alberto Spinelli e a Henri Jane “que reportassem a situação da educação na Europa” e que formulassem “uma proposta com ideias para um futuro programa de acção” (Smithson 2017, 184). O Relatório Jane, de 1973, salientava a importância de uma acção coordenada e harmoniosa no campo da educação, devido à intensa associação entre políticas educativas e políticas económicas (Ante 2016). No seguimento do trabalho feito por Spinelli e Jane, bem como de um relatório do Comité Económico e Social Europeu intitulado “Estudo da formação e dos sistemas e formação profissional nas Comunidades Europeias”, em Fevereiro de 1975, o Conselho de Ministros anuncia a criação do Cedefop, o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional. De acordo com a regulação que estabeleceu a sua fundação, a principal função do Cedefop é a de “auxiliar a Comissão no encorajamento, ao nível comunitário, da promoção e do desenvolvimento da formação profissional e da formação no local de trabalho” e de “contribuir, através das suas

actividades científicas e técnicas, para a implementação de uma política comum de formação profissional” (Council of the European Communities 1975).

Por outro lado, o período entre 1980 e o início da década de 1990 foi marcado por vários desenvolvimentos ao nível do reconhecimento de Diplomas e Certificados, um passo fundamental para concretizar plenamente um dos principais pilares da Comunidade: a livre circulação de trabalhadores<sup>80</sup>. Sobre este assunto, o então Conselho das Comunidades Europeias publicou duas directivas, uma em 1989 relativa ao Ensino Superior e outra em 1992 relativa a programas de formação mais curtos e de nível inferior. O objectivo do Conselho era “facilitar a provisão de serviços regulados que dependem da aquisição de competências e qualificações apropriadas” (Ante 2016, 38). Foi também durante este período que o Conselho das Comunidades Europeias adoptou o primeiro programa de acção PETRA, que pretendia garantir que todos os alunos que desejassem poderiam receber pelo menos um ano de formação profissional depois de completarem a educação obrigatória. De acordo com a decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 1987, este programa pretendia elevar os padrões de qualidade do ensino profissional, diversificar a oferta dos cursos de ensino profissional, aumentar a sua capacidade de adaptação às mudanças rápidas do mundo e também “acrescentar uma dimensão comunitária tanto à oferta como à procura de qualificações profissionais no mercado de trabalho, tomando em consideração a necessidade de promover a comparabilidade destas qualificações entre os estados-membros da comunidade” (Conselho das Comunidades Europeias 1987). Tendo alcançado com êxito 75.000 alunos, 10.000 professores e 70 instituições de formação entre 1988 e 1991, uma segunda versão deste programa de acção

---

<sup>80</sup> Uma primeira tentativa neste processo foi a de comparar ocupações através do estabelecimento de “equivalências” que consistiam em “a Comissão preparar descrições de profissões que tinham sido mutuamente acordadas e depois fazê-las corresponder com qualificações de formação profissional reconhecidas nacionalmente” (Ante 2016, 37). No entanto, este processo não foi aceite de forma unânime, uma vez que alguns estados-membros consideravam que não eram contabilizadas diferenças estruturais e institucionais relevantes.

foi lançado entre 1992 e 1994 com o mesmo orçamento de 40 milhões de ECU. Outros programas, como o EUROTECNET ou FORCE, foram também implementados com vista a promover o desenvolvimento da educação profissional, bem como difundir informação útil sobre o tema, através de seminários e workshops. Em 1995, a Comunidade e o Conselho decidiram juntar todos estes programas em apenas um, o programa Leonardo da Vinci, que tem ainda a dimensão de promover a mobilidade dos estudantes (Smithson 2017, 188-189).

### *3.3.2. As mudanças introduzidas pelo Tratado de Maastricht*

No entanto, foi apenas em 1992 que a base legal para a acção comunitária sobre a educação, sustentada no princípio da subsidiariedade, foi definida pelo tratado de Maastricht. O artigo 127 descreve as acções da agora União Europeia relativamente aos sistemas de educação e formação profissional, afirmando que “a Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional”. De seguida, define-se a acção da Comunidade como sendo a de “facilitar a adaptação às mutações industriais”, “melhorar a formação profissional inicial e a formação contínua”, “facilitar o acesso à formação profissional e incentivar a mobilidade de formadores e formandos”, “estimular a cooperação em matéria de formação entre estabelecimentos de ensino ou de formação profissional e empresas” e “desenvolver o intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns aos sistemas de formação dos Estados-membros”. Desta forma, os primeiros 40 anos da Comunidade Europeia foram essencialmente de “experimentação”, tendo este sido um período no qual inúmeras políticas foram definidas e testadas por forma a tentar compreender quais seriam as funções da Comunidade na

área da educação consensualmente aceites. Neste contexto, o Tratado (de Maastricht) da União Europeia pode ser visto como uma “forma de acordo” entre a Comissão e os estados-membros (West 2012).

Foi então, a partir de meados dos anos 90, que se reconheceram de forma mais séria os problemas relacionados com o desempenho económico dos estados-membros e se procuraram soluções na educação, tendo começado a ser divulgados publicamente vários estudos que relacionavam o crescimento económico com o nível educativo. Em 1993, o «Livro Branco» sobre Crescimento, Competitividade e Emprego reconhece que os elevados níveis de desemprego estavam a resultar em pesados custos sociais e económicos para o desenvolvimento da União e aconselha os estados-membros a tomarem medidas no sentido de reverter esta situação. No ponto sobre a necessidade de adaptar os sistemas de educação e formação profissional, a associação entre políticas económicas e políticas educativas é bem clara:

“Para o relançamento do crescimento, a renovação da competitividade e o restabelecimento de um nível de emprego socialmente aceitável na Comunidade, a educação e a formação (...) são incontestavelmente chamadas a desempenhar um papel determinante” (Comissão Europeia 1993, 139).

Este documento introduziu também pela primeira vez na política comunitária o conceito de formação contínua ao reconhecer que

“No centro de todas as iniciativas, deve, pois, imperativamente, estar presente a ideia do desenvolvimento, da generalização e da sistematização da educação permanente e da formação contínua. Os sistemas de formação e de educação devem ser repensados em função da necessidade crescente e que no futuro se irá intensificar ainda mais de recomposição e de reconstrução permanentes dos conhecimentos e do saber” (Comissão Europeia 1993, 142).

Por forma a alcançar estes objectivos, a Comissão estabeleceu como suas próprias funções não só aumentar a partilha de boas práticas e boas experiências no sentido de melhorar a qualidade dos sistemas de educação e formação, mas também aumentar a transparência e o reconhecimento mútuo de qualificações e competências. Alguns anos mais tarde, em 1997, a Estratégia Europeia de Emprego foi lançada, sustentada pelas mesmas prioridades de emprego, formação contínua e papel da educação na promoção do desenvolvimento económico sustentável. De acordo com West (2012) e Ante (2016), no final do século XX, a Comissão alterou a sua estratégia e passou a agir apenas como orientadora, facilitando a cooperação entre a Comunidade e os estados-membros.

### *3.3.3. A multiplicação de instrumentos no século XXI*

Em 2000, os tópicos desta agenda foram retomados e, em Lisboa, o Conselho Europeu definiu uma nova meta estratégica para a União Europeia: “tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (Conselho Europeu 2000). Por forma a alcançar este objectivo, era fundamental que os sistemas de educação e de formação europeus fossem “adaptados não só às exigências da sociedade do conhecimento como também à necessidade de um maior nível e qualidade do emprego” (Conselho Europeu 2000). Fortemente influenciados pelas conclusões desta reunião, os Ministros Europeus da Educação e Formação Profissional e a Comissão Europeia reuniram-se em Novembro de 2002 com o propósito de aprofundar a cooperação europeia na educação e formação profissional. De acordo com a Declaração de Copenhaga, “o desenvolvimento da educação e formação profissional de elevado nível de qualidade é uma parte crucial e integral desta estratégia, principalmente em termos de promoção da inclusão social, coesão, mobilidade, empregabilidade e competitividade”

(Ministros Europeus da Educação e Formação Profissional e Comissão Europeia 2002). Esta declaração deu então origem àquilo que veio a ser conhecido posteriormente como o Processo de Copenhaga, “um método de trabalho integrado na estratégia de Lisboa que contribuiu eficientemente para unir as políticas nacionais e Europeias em matéria de ensino e formação profissional e para desenvolver uma estratégia global na União Europeia nesta área” (Smithson 2007, 191). No âmbito deste Processo de Copenhaga, três outros comunicados definiram as prioridades para o desenvolvimento dos sistemas de educação e formação profissional na Europa. O comunicado de Maastricht de 2004 colocou em prática as ferramentas de Copenhaga, melhorou os investimentos públicos e privados, abordou as necessidades dos grupos de risco, fortaleceu o planeamento e as parcerias, identificou as necessidades de competências e desenvolveu os métodos de aprendizagem e as competências dos professores e dos formadores. O comunicado de Helsínquia de 2006 melhorou a imagem e a atractividade do ensino e formação profissional e definiu o ano de 2010 como o prazo final para a implementação dos instrumentos comuns. Dois anos mais tarde, o comunicado de Bordéus de 2008 reafirmou a importância dos princípios e instrumentos comuns (Ante 2016). Deste modo, o programa de trabalho do Processo de Copenhaga resultou na criação de um conjunto de instrumentos que visavam facilitar a mobilidade dentro dos sistemas de ensino e formação profissional.

- **O impacto da crise mundial**

Com a crise económica e financeira de 2007-2008, a União Europeia recuperou o objectivo de construir a economia baseada no conhecimento que havia sido definido na

reunião de Lisboa e criou aquilo a que West (2012) chamou um “espaço VET”<sup>81</sup>. Foi ainda na sequência desta crise e do forte impacto que teve no mercado de trabalho, especialmente para os mais jovens, que a União Europeia reconheceu formalmente que os sistemas de educação e formação profissional poderiam desempenhar um papel fundamental no combate ao desemprego jovem e na recuperação da competitividade da Europa.

Em 2009, a Comissão desenvolveu uma ferramenta estratégica para a cooperação europeia em matéria de educação e formação, “Educação e Formação para 2020”, estabelecendo cinco indicadores para serem alcançados até 2020, seguindo as prioridades definidas na estratégia para crescimento e emprego Europa 2020: uma média de 15% de adultos em formação contínua; menos de 15% dos alunos com 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências; pelo menos 40% de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior; uma percentagem inferior a 10% de alunos que abandonam o ensino e a formação; e, por fim, 95% das crianças a partir dos 4 anos inscritas no ensino pré-escolar. No ano seguinte, o comunicado de Bruges definiu as prioridades para o ensino e formação profissional na Europa para o período de 2011-2020. De acordo com este documento, este tipo de sistemas deveria promover o desenvolvimento das competências adequadas às necessidades, estimulando assim a empregabilidade, o crescimento económico, a coesão social e a capacitação dos indivíduos. Por outro lado, os estados-membros deveriam também trabalhar no sentido de tornar estes sistemas de ensino mais atraentes e mais relevantes, inovadores, flexíveis e orientados para uma carreira profissional. O comunicado de Bruges salientava ainda o papel importante que os sistemas de educação e formação profissional poderiam desempenhar no sentido de alcançar os objectivos definidos pela ferramenta Educação e

---

<sup>81</sup> VET é a sigla usada na língua inglesa para designar a educação e formação profissional (vocational education and training).

Formação para 2020. Também em 2010, a Comissão Europeia desenvolveu a “Agenda para as Novas Competências e Empregos” que definiu como principal meta uma taxa de empregabilidade de 75% até 2020 e quatro prioridades para alcançá-la: um mercado de trabalho mais operacional (baseado no princípio da flexisegurança); uma população activa mais qualificada e apta para se ajustar às mudanças tecnológicas e para cooperar dentro do mercado de trabalho; maiores níveis de qualidade nos empregos e nas condições de trabalho; e, por fim, promover a criação de emprego e a procura de mão-de-obra.

Em 2012, a Comissão Europeia divulgou duas comunicações que identificavam os sistemas de educação e formação profissional como ferramentas cruciais para ajudar a União Europeia a resolver o problema do desemprego jovem.

A primeira comunicação, intitulada “Repensar a Educação: Investir nas competências para obter melhores resultados socioeconómicos”, começou por reconhecer que a Europa iria precisar de investir em mais e melhores competências para aumentar a sua produtividade e ser capaz de promover o crescimento económico e a competitividade. Como estratégia para lidar com o desemprego jovem, a Comissão Europeia propôs aos estados-membros que se focassem no ensino profissional, com programas de aprendizagem baseados em empresas (estágios, experiência de aprendizagem, sistemas duais) e também com parcerias entre instituições públicas e privadas. Isto porque os países com sistemas sólidos de educação e formação profissional e com uma grande parte da aprendizagem baseada em empresas registavam taxas de emprego jovem mais elevadas e enfrentavam menos problemas decorrentes da inadequação de competências. Nestes países, que a Comissão Europeia considera terem ‘sistemas de ensino e formação profissional de primeira mundial’ e que incluem a Alemanha, a Áustria, a Dinamarca e a Holanda, as transições da escola para o mercado de trabalho são facilitadas para uma combinação de educação na sala de aula com a experiência prática que só se obtém no

local de trabalho. Desta forma, os estados-membros foram aconselhados a promoverem a excelência nos sistemas de ensino e formação profissional e a trabalharem com vista a melhorar o desempenho dos alunos que enfrentam maiores riscos de abandono escolar precoce. Tal como conclui a comunicação, “a Europa apenas conseguirá recuperar o crescimento através de maior produtividade e através da oferta de trabalhadores altamente qualificados, sendo a reforma do sistema de educação e formação essencial para alcançar estes objectivos.” (Comissão Europeia 2012a, 17).

Por outro lado, na segunda comunicação, “Ajudar à transição dos jovens para o emprego”, a União Europeia apresenta uma visão geral da situação do emprego jovem na Europa e conclui não apenas que a taxa de desemprego dos jovens com menos de 25 anos é mais do dobro da taxa de desemprego dos adultos, mas também que os jovens têm menores probabilidades de encontrar um emprego e quando o encontram é geralmente menos estável<sup>82</sup>. Este documento reconhece ainda que existe uma significativa falta de correspondência entre aquilo que é ensinado nas escolas e as competências necessárias no mercado de trabalho, uma inadequação que resulta em jovens qualificados, mas ainda assim incapazes de encontrar um trabalho<sup>83</sup>. Entre as iniciativas específicas recomendadas para ajudar a resolver os problemas diagnosticados, a Comissão Europeia voltou a incluir os sistemas de ensino e formação profissional, com um forte enfoque nos programas de aprendizagem baseados em empresas (também conhecidos como formação dual ou em alternância), que permitem aos jovens combinar o tradicional conhecimento teórico adquirido na escola com experiência prática através de um contrato de trabalho numa empresa. E porque “certos estados-membros constituem bons exemplos da forma

---

<sup>82</sup> “Só 29,7% dos jovens na faixa etária dos 15-24 anos que estavam desempregados em 2010 encontraram emprego em 2011, o que representa uma queda de quase 10% em três anos. (...) Os jovens estão fortemente sobre-representados no emprego temporário e a tempo parcial. Em 2012, dos jovens com emprego, 42,0% tinham contratos temporários (quatro vezes mais do que os adultos) e 32,0% trabalhavam a tempo parcial (quase o dobro dos adultos).” (Comissão Europeia 2012b, 5).

<sup>83</sup> “Apesar da crise, há mais de dois milhões de vagas por preencher na UE, muitas vezes porque não há pessoas com as competências necessárias no mercado de trabalho local.” (Comissão Europeia 2012b, 6).

de utilizar com eficácia programas de aprendizagem para facilitar a transição da escola para o mundo do trabalho”, a Comissão Europeia (2012b, 15) enumera os factores de sucesso para estabelecer estes programas de aprendizagem: parcerias entre escolas profissionais e empresas; qualificações e processos de aprendizagem de elevada qualidade; integração dos estágios nos sistemas de ensino de acordo com um enquadramento normativo bem definido; e definição de apoio especial para os jovens em risco de abandono escolar precoce.

Neste contexto em que os sistemas de ensino e formação profissional assumem uma maior importância na estratégia da Europa para a educação e formação até 2020, sete Ministros da Educação assinam, em 2012, um Memorando para a cooperação em matéria de ensino e formação profissional<sup>84</sup>. Com o intuito de fomentar o trabalho conjunto para alcançar as metas fixadas, definiu-se um conjunto de actividades para encorajar a implementação de sistemas de educação e formação profissional pelos governos nacionais, que incluíram: aplicar, numa base experimental, programas de aprendizagem de formação dual na escola e em empresas; aumentar a atractividade dos sistemas de ensino e formação profissional; promover o envolvimento dos parceiros sociais e dos actores industriais; e apoiar, mutuamente, a modernização dos sistemas de ensino e formação profissional.

Em 2013, a Aliança Europeia para a Aprendizagem foi finalmente constituída para ajudar “a combater o desemprego juvenil, ao melhorar a qualidade e a oferta de aprendizagens em toda a UE, através de uma ampla parceria entre intervenientes estratégicos nas áreas do emprego e da educação” (Comissão Europeia 2013). Foi ainda neste ano que o Cedefop publicou um importante relatório que apresentava a primeira análise comparativa dos efeitos dos dois percursos escolares: o académico e o

---

<sup>84</sup> Os Ministros da Alemanha, Portugal, Grécia, Espanha, Letónia, Eslováquia e Itália.

profissional. Num momento em que facilitar a transição da escola para o mercado de trabalho na Europa era um objectivo assumido, os resultados foram distinguidos em três categorias. A primeira dizia respeito à transição para o mercado de trabalho e o Cedefop concluiu que os sistemas de ensino e formação profissional promoviam transições mais rápidas, primeiros empregos mais estáveis e correspondências mais eficientes entre as qualificações e as ocupações. O segundo resultado era associado ao emprego actual e concluiu-se que os jovens provenientes dos sistemas de ensino e formação profissional eram mais participativos no mercado de trabalho, tinham empregos mais longos, alcançavam a estabilidade mais cedo e sofriam de menos assimetrias de informação na procura por trabalho. O último resultado deste estudo apontou para uma constante menor probabilidade de inadequação das competências entre aqueles que tinham concluído os seus estudos em sistemas de ensino e formação profissional (Cedefop 2013).

Tendo em conta o elevado número de projectos, recomendações e outros documentos legais que a União Europeia preparou com o objectivo de fortalecer os sistemas de ensino e formação profissional na Europa e de incentivar o seu desenvolvimento, constata-se que este é um tema prioritário que merece bastante atenção por parte das autoridades europeias. No entanto, a frequência com que surgem e a repetição dos objectivos e recomendações revelam também as dificuldades encontradas em alcançar com sucesso os resultados desejados. Estes obstáculos podem estar não só relacionados com a implementação inadequada dos mecanismos pelos estados-membros, ou mesmo com a adaptação dos instrumentos europeus às instituições nacionais já existentes, como também com a possível falta de realismo das próprias metas propostas. Os instrumentos desenvolvidos no âmbito do Processo de Copenhaga contribuíram apenas de forma residual para aumentar a mobilidade dos trabalhadores, um dos principais propósitos da Comissão Europeia, precisamente porque, ou nem sequer foram

implementados, ou foram ajustados pelos estados-membros aos seus próprios sistemas (Ante 2016). Assim, e tal como já vimos anteriormente, se a educação tem um papel fundamental a desempenhar no desenvolvimento económico dos países e na produtividade das suas populações, estes dois indicadores dependem também de inúmeras outras variáveis que não são controladas pelo factor educação.

### 3.4. Conclusões

O principal objectivo deste capítulo era contextualizar e fornecer um enquadramento para o desenvolvimento de políticas e estratégias de ensino profissional na Europa. Para isso, reflectiu-se sobre o impacto da educação, tanto em termos económicos como em termos sociais, e identificaram-se as origens do ensino profissional e a sua evolução na Europa.

No que diz respeito ao impacto da educação, concluiu-se que os maiores benefícios advêm não do número de anos passados na escola, mas antes da qualidade dessa educação, habitualmente medida em termos da aquisição de competências cognitivas. Desta forma, um ganho elevado de competências cognitivas resultará em rendimentos mais elevados, em maiores níveis de produtividade e, conseqüentemente, em taxas acrescidas de crescimento económico. Outro impacto importante da educação é o papel que desempenha na articulação com o mercado de trabalho, não só porque prepara tecnicamente os jovens para exercerem uma determinada ocupação, mas também porque proporciona mais oportunidades de emprego e reduz as assimetrias de informação que podem existir no momento da transição entre a escola e o mundo do trabalho. Nesta dimensão das conseqüências da educação, o ensino profissional assume um papel especialmente importante devido à sua natureza mais prática.

Não obstante as suas origens ancestrais, os sistemas de educação e formação profissional foram institucionalizados na Europa apenas durante o século XIX, no seguimento dos processos de industrialização e mudanças tecnológicas. E quando o projecto Europeu foi desenhado depois da Segunda Guerra Mundial, esta institucionalização rapidamente se tornou numa das políticas a ser gradualmente desenvolvidas pelos estados-membros, em estreita coordenação com a Comunidade. Contudo, foi apenas na sequência da crise financeira e económica de 2007-2008 e do seu impacto nas oportunidades de emprego da população juvenil que a União Europeia incitou de forma clara os estados-membros a reformar os seus sistemas de educação e a desenvolver os sistemas de ensino e formação profissional, incluindo percursos de aprendizagem baseados em empresas. Os estados-membros com as taxas mais elevadas de desemprego jovem foram mesmo aconselhados a olhar para os bons exemplos e a aprender com as melhores práticas dos países com ‘sistemas de ensino e formação profissional de craveira mundial’. Um desses países – a Alemanha – foi, por isso, adoptado como modelo de referência para esta investigação e sobre ele incidirão os próximos dois capítulos deste trabalho.

## **PARTE II**

### **– Modelo de Referência –**

#### **CAPÍTULO 4 - O sistema de ensino profissional na Alemanha: enquadramento histórico**

Em diversos relatórios e documentos de diferentes instituições internacionais sobre o desempenho dos sistemas de ensino e formação profissional no mundo, o caso alemão é frequentemente considerado um exemplo de excelência, por ser profundamente enraizado e estar amplamente respeitado (Comissão Europeia 2012a; OCDE 2015). Este sistema é reconhecido por produzir resultados positivos no mercado de trabalho, como taxas de desemprego jovem relativamente reduzidas, e ainda por ter a capacidade de envolver e comprometer fortemente os parceiros sociais, que oferecem a sua perspectiva privilegiada sobre o funcionamento do mercado de trabalho para a formulação, concepção e implementação dos vários percursos de ensino e formação profissional.

É assim, neste contexto, que se decidiu adoptar o sistema de ensino e formação profissional da Alemanha como modelo de referência de boas práticas para a presente investigação. Ao proceder a uma análise detalhada da organização, dos aspectos operacionais e do enquadramento institucional deste sistema, serão identificados os factores que estão na base do seu sucesso.

#### 4.1. Descrição geral do sistema de educação<sup>85</sup>

Na Alemanha, a educação obrigatória tem uma duração de nove anos, ou de dez no caso de alguns estados federados<sup>86</sup>. No entanto, depois desse período, os jovens que não prosseguirem os seus estudos devem frequentar durante três anos um curso do ensino profissional, em regime *part-time*, o que resulta na prática numa escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade.

A educação primária, fornecida pelas *Grundschule* (ISCED 1), inicia-se no ano em que as crianças completam seis anos de idade e corresponde aos primeiros quatro anos da educação obrigatória, excepto em Berlim e Brandemburgo onde este nível básico tem uma duração de seis anos. As crianças com necessidades educativas especiais frequentam e são acompanhadas por escolas com projectos educativos adequados, as *Förderschulen* (KMK 2017).

Após completar com sucesso a educação primária, os alunos prosseguem para a educação secundária, fase que durará até ao final da escolaridade obrigatória. A transição entre estes dois níveis educativos é regulada por diferentes enquadramentos institucionais em cada estado federado e constitui um momento de grande importância no percurso educativo das crianças, uma vez que existem diferentes tipos de escolas associadas a diferentes percursos educativos que podem ser frequentadas para completar a escolaridade obrigatória. Como tal, esta decisão tem origem numa recomendação feita pela escola primária<sup>87</sup>, sendo os pais das crianças profundamente envolvidos e

---

<sup>85</sup> A estrutura do sistema de educação alemão pode ser consultada no Anexo 2.

<sup>86</sup> Devido à sua natureza enquanto República Federal, na Alemanha legislar e administrar na área da educação são tarefas pelas quais os principais responsáveis são os estados federados, o que explica algumas diferenças na organização do sistema educativo no país (KMK 2017).

<sup>87</sup> “Durante o 4º ou 6º ano da escola primária, é feita uma votação pela escola que o aluno deixará e que contém informação geral sobre o progresso do aluno na escola primária e que é concluída com uma avaliação geral das suas aptidões para certos tipos de escolas secundárias. Este processo é acompanhado por consultas detalhadas com os pais. A votação da escola primária consiste ou na base para a decisão ou num auxílio para a decisão relativamente à futura carreira académica do aluno.” (KMK 2017, 125).

consultados durante todo o processo. A decisão final é depois tomada “ou pelos pais, ou pela escola ou pela autoridade de supervisão da escola”, sendo que os critérios de colocação incluem não apenas o desempenho escolar ou a posse de determinadas competências, mas também a capacidade das escolas pretendidas (KMK 2017, 26).

A educação secundária decorre entre o 5º e 12º anos de escolaridade, ou o 7º e 13º em determinados estados federados, e é constituída por dois níveis: inferior e superior. A educação secundária inferior destina-se aos alunos geralmente entre os 10 e os 16 anos de idade e é centrada no princípio da educação geral e no acompanhamento individual do aluno. Por outro lado, a educação secundária superior destina-se aos alunos geralmente entre os 15 e os 19 anos de idade e oferece também cursos de ensino profissional além dos de carácter geral, preparando assim os alunos para ingressarem ou no mercado de trabalho como trabalhadores qualificados ou em instituições de ensino superior.

A educação secundária inferior encontra-se organizada de acordo com um sistema tripartido de estabelecimentos escolares, cujos principais objectivos incluem:

“o encorajamento do desenvolvimento intelectual, emocional e físico de todos os alunos; o aperfeiçoamento da autoconfiança, da capacidade de tomar decisões e da responsabilidade pessoal, social e política; o garantir de ensino baseado no actual estado de conhecimento, que na sua estrutura e exigências toma em consideração a capacidade de cada aluno para o conhecimento de acordo com a sua idade; aumentos graduais na especialização, com base nas competências e interesses individuais dos alunos; o assegurar da flexibilidade que, depois de uma fase de orientação, abre as possibilidades a trocar de curso” (Führ 1997, 104)

A *Hauptschule* (ISCED 2) oferece uma educação geral básica, que permite aos alunos seguir um percurso educacional que culmina geralmente na obtenção de uma certificação profissional, de acordo com as aptidões e interesses de cada aluno. Neste tipo de escolas, algumas disciplinas, como a matemática ou as línguas estrangeiras, são ensinadas de

forma personalizada, acompanhando as capacidades de cada aluno. Após os seis anos de ensino, o curso termina com a aprovação no certificado final da *Hauptschule* que conduzirá os alunos a uma formação profissional no sistema dual, ou seja, combinando a prática com a frequência de uma escola profissional<sup>88</sup>, ou em casos de profissões mais específicas, apenas à frequência de escolas profissionais (Führ 1997, 108-114). Em alternativa, a *Realschule* (ISCED 2) oferece uma educação geral mais extensa e abrangente, que permite que os alunos se especializem de acordo com as suas preferências e capacidades e que prossigam os seus estudos no ensino profissional ou que se preparem para ingressar no ensino superior<sup>89</sup>. Desta forma, a qualificação obtida pelo certificado de conclusão da *Realschule* permite que os alunos acedam a cursos no sistema dual, a escolas técnicas, a escolas do nível superior do ensino secundário e ainda a diversas profissões nos sectores do comércio e serviços. O terceiro tipo de escola, *Gymnasium* (ISCED 2 e 3), é o único que tem continuidade no nível superior de educação secundária e oferece uma educação geral de nível avançado, que pretende preparar os alunos para prosseguirem estudos superiores.

Posteriormente, o ensino secundário superior é também composto por diferentes tipos de escola, nas quais os alunos prosseguem os seus estudos de acordo não apenas com as suas motivações, mas com as qualificações obtidas no ensino secundário inferior. Tal como referido anteriormente, os alunos que completam com sucesso os seis anos no *Gymnasium* mantêm-se geralmente no mesmo tipo de escola durante os últimos três anos do seu percurso escolar, que neste nível se encontra dividida entre uma fase introdutória

---

<sup>88</sup> Como por exemplo, “um curso de aprendizagem em artesanato, comércio ou indústria.” (Führ 1997, 113).

<sup>89</sup> “A *Realschule* não é tendenciosa quer em relação a preparar os alunos para o ensino superior, quer em relação a prepará-los para a formação profissional, e por isso oferece uma perspectiva dual. Por um lado, os alunos são preparados para tarefas práticas, especialmente responsabilidades profissionais, económicas ou sociais (relacionadas com trabalhos de nível intermédio). Por outro lado, eles podem prosseguir para um ensino geral ou profissional mais avançado, como o nível superior no *Gymnasium*. A *Realschule* difere da *Hauptschule* por oferecer um leque mais abrangente de disciplinas, por exemplo em línguas estrangeiras, sendo inglês obrigatório e francês uma opção.” (Führ 1997, 116).

de um ano e uma fase de qualificação. Neste tipo de escola, onde o ensino conserva o seu carácter geral, os alunos são incentivados a cultivar os seus próprios interesses e a construir um caminho de especialização individual sendo, no entanto, obrigatório que todos completem um determinado conjunto de disciplinas<sup>90</sup>. O ensino obrigatório nestas escolas fica concluído com o exame *Abitur*, que pode depois ser usado para as candidaturas ao ensino superior. Em alternativa ao ensino de carácter geral, os alunos podem também frequentar diferentes escolas profissionais (ISCED 3 e 4), que têm como principal objectivo prepará-los para uma ocupação qualificada, obtendo em alguns casos uma certificação de nível pós-secundário. Considerando as classificações obtidas no final do ensino secundário inferior e as suas perspectivas futuras, os alunos podem escolher continuar os seus estudos numa vertente de conhecimento mais prática numa das seguintes escolas<sup>91</sup>:

**Tabela 4: Tipos de escolas para ensino profissional secundário em contexto escolar na Alemanha**

<p><b><i>Berufsfachschulen</i></b> (ISCED 3)</p>	<p>São escolas profissionais de tempo integral, o que significa que os seus programas se baseiam apenas numa aprendizagem em ambiente escolar. A sua principal função consiste em oferecer uma educação geral mais abrangente e uma formação profissional específica de nível básico que visa apenas introduzir os alunos a determinada ocupação, de áreas tão diversas como ciências empresarias, línguas estrangeiras, comércio, indústria artesanal ou trabalho social. Com uma duração que varia entre um e três anos, dependendo do nível de especialização, estas escolas são geralmente reguladas por legislação estadual.</p>
<p><b><i>Fachgymnasium</i></b> (ISCED 3)</p>	<p>Estas escolas oferecem cursos de três ou quatro anos, que combinam conhecimentos gerais com uma especialização orientada para uma carreira profissional, em ambiente exclusivamente escolar e em áreas que incluem ciências empresariais, tecnologia, ciências informáticas, nutrição, agronomia, saúde ou estudos sociais. A qualificação final deste</p>

<sup>90</sup> As disciplinas obrigatórias na fase de qualificação do *Gymnasium* incluem o alemão, a matemática, uma língua estrangeira, educação física, história e uma ciência natural (KMK 2017, 136).

<sup>91</sup> Devido à organização federal da República da Alemanha, as designações das escolas podem sofrer ligeiras alterações entre estados, sendo mesmo possível que algumas não existam em determinadas regiões.

	percurso escolar permite que os alunos ingressem no ensino superior, quer na modalidade regular ou técnica.
<b><i>Berufsoberschulen</i></b> <b>(ISCED 4)</b>	Estas escolas são fundamentais para a permeabilidade no sistema de ensino, uma vez que foram criadas para permitir que os alunos que completaram o seu percurso profissional no sistema dual possam obter uma qualificação que lhes permita prosseguir estudos de nível superior. Para isso, os alunos completam cursos de dois anos, em ambiente exclusivamente escolar e em áreas de especialização que correspondem geralmente às das suas formações anteriores.
<b><i>Fachoberschulen</i></b> <b>(ISCED 4)</b>	Cobrando apenas os anos 11 e 12, estas escolas oferecem aos alunos um ensino focado em conhecimentos e competências teóricas e práticas de carácter geral e especializado em várias áreas como ciências empresariais e administrativas, tecnologia, trabalho social, saúde, design, nutrição, agricultura ou engenharia ambiental, entre outras. São cursos que combinam formação de carácter prático em empresas da área de especialização, que decorre durante o primeiro ano, com aprendizagem em ambiente escolar que tem lugar no último ano do curso. Após concluírem o seu percurso nestas escolas, os alunos podem prosseguir os seus estudos no ensino superior técnico ( <i>Fachhochschulen</i> ).

(KMK 2017)

Os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem, que sejam consequência quer de contextos socioeconómicos menos favoráveis ou mesmo de dificuldades de integração causadas por fenómenos migratórios, podem frequentar cursos com duração de um ano de ensino pré-profissional. Essencialmente baseados em contexto escolar, mas com a possibilidade de receber também formação prática, estes cursos preparam os alunos para as exigências dos cursos de ensino profissional, permitindo em alguns casos equivalências para o prosseguimento de estudos em determinadas vias<sup>92</sup>.

Por fim, depois de completarem o ensino secundário superior e de obterem uma qualificação de entrada no ensino superior, os alunos têm ao seu dispor um conjunto de

<sup>92</sup> Designados por *Berufsvorbereitungsjahr* ou *Berufsgrundbildungsjahr* (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 22).

instituições que respondem às suas diferentes necessidades e expectativas profissionais futuras. As Universidades de carácter geral (*Universität*) oferecem programas educativos de carácter geral que correspondem a Licenciaturas (ISCED 6), com duração de três ou quatro anos, a Mestrados (ISCED 7) com duração de dois anos e Doutoramentos (ISCED 8) com uma duração variável. Mais orientadas para uma ocupação profissional, as Universidades de ciências aplicadas ou politécnicas (*Fachhochschulen*)<sup>93</sup> e as Universidades de educação cooperativa (*Berufsakademien*)<sup>94</sup> oferecem cursos de Licenciatura ou Mestrado, que combinam uma componente teórica leccionada no estabelecimento de ensino com uma componente prática que decorre em contexto de trabalho real (KMK 2017).

#### 4.2. O sistema dual

Em alternativa ao ensino profissional baseado em contexto escolar, o sistema de ensino alemão oferece ainda a possibilidade de, a partir do ensino secundário superior, os alunos concluírem o seu percurso escolar no sistema dual, que é na verdade o núcleo essencial do ensino profissional na Alemanha. Tal como a própria designação indica, a formação neste sistema decorre em alternância, com os alunos a frequentarem dois locais distintos de aprendizagem: uma escola profissional (*Berufsschule*) e uma empresa, respectivamente durante cerca de 30% e 70% do tempo total da formação. Contando com a empenhada cooperação entre o Estado,

---

<sup>93</sup> O aspecto mais distintivo destas instituições de ensino superior é “a ênfase especial na aplicação prática e nos vínculos mais estreitos com os requisitos do mundo profissional. (...) O corpo docente e os conteúdos dos cursos estão associados a investigação aplicada e a projectos de desenvolvimento que são característicos deste tipo de instituições.” (KMK 2017, 151).

<sup>94</sup> “O objectivo da formação profissional contínua oferecida pelas *Berufsakademien* é o de permitir que trabalhadores qualificados, geralmente com experiência profissional, assumam funções de gestão em firmas, empresas, administrações e instituições, ou que desempenham de forma independente funções de responsabilidade.” (KMK 2017, 151).

as associações patronais e os sindicatos, o principal objectivo deste sistema consiste em:

“transmitir, no contexto de um programa estruturado de formação, as competências, os conhecimentos e as qualificações vocacionais necessárias para desempenhar uma ocupação qualificada num mundo profissional em constante mudança.” (BMBF 2005, 4).

De uma forma geral, os cursos no sistema dual têm uma duração de três anos, correspondente à faixa etária entre os 16 e os 18 anos de idade, e não existem requisitos formais de entrada<sup>95</sup>. A escola profissional, onde os alunos passam entre um a dois dias por semana, constitui um local de aprendizagem autónomo cuja principal função é “fornecer formação profissional básica e especializada e aprofundar a educação geral recebida previamente” (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 18). Assim, além de adquirirem competências e conhecimentos técnicos e práticos relacionados com a ocupação profissional do seu curso, os alunos frequentam ainda disciplinas de carácter geral como alemão, economia ou línguas estrangeiras. Esta combinação de conteúdos programáticos visa a preparação dos alunos não apenas para desempenharem de forma eficiente e autónoma as suas funções no local de trabalho, mas também para que “possam ajudar a definir o mundo do trabalho e a sociedade como um todo com um sentido de responsabilidade social e ecológica” (KMK 2017, 144). Contudo, a maioria do tempo, entre três a quatro dias por semana, é passado numa empresa, onde a aprendizagem decorre em contexto real de trabalho. As vagas para formação são anunciadas pelas próprias empresas, quer públicas quer privadas, sendo os formandos responsáveis por

---

<sup>95</sup> Uma vez que são as empresas que seleccionam os formandos que desejam receber, teoricamente, mesmo aqueles que abandonaram o ensino secundário inferior sem o completarem podem aceder a estes cursos. No entanto, o elevado nível de concorrência pelas vagas disponíveis para formação faz com que as empresas aumentem o nível de exigência relativamente aos formandos que recebem. Actualmente, a maioria dos alunos que frequentam o ensino dual terminou a *Realschule*, ou mesmo o *Gymnasium* (Hippach-Schneider e Huismann 2016). Este assunto é abordado com maior detalhe no próximo capítulo, que analisa os resultados de entrevistas realizadas a agentes que intervêm no sistema dual alemão, nomeadamente na secção 5.2.1.

fazer a pesquisa necessária e candidatar-se às vagas que correspondem à ocupação profissional do curso onde estão inscritos. Quando são aceites, a empresa celebra um contrato de trabalho com o formando que determina a duração da formação e as competências profissionais que devem ser adquiridas, bem como o valor da remuneração paga ao formando e que é exclusivamente suportada pela empresa. A formação no sistema dual termina com um exame de âmbito nacional (*Gesellenprüfung*), com componente escrita e oral, que cobre quatro a cinco áreas relevantes para a ocupação profissional escolhida e que é apenas um dos três elementos que constituem um sistema de certificação que pretende assegurar a exigência e transparência da qualificação obtida<sup>96</sup>. Após concluírem com sucesso a sua formação, os jovens ficam oficialmente certificados a exercer uma das cerca de 350 ‘ocupações qualificadas que requerem formação’<sup>97</sup> reconhecidas legalmente, podendo ainda prosseguir estudos de nível superior ou mesmo trocar de profissão<sup>98</sup>.

A estrutura organizativa deste sistema pretende assim dotar os alunos de competências e qualificações profissionais alargadas e abrangentes, por oposição a uma mera compreensão limitada de actividades ou tarefas específicas, por forma a que a transição do mundo da escola para o mundo do trabalho decorra sem problemas. Central para a concretização deste objectivo é o já referido conceito de ‘ocupação que requer formação’<sup>99</sup>. De acordo com Gessler e Howe (2015, 222), por se encontrar assente não só

---

<sup>96</sup> Para além deste exame final, os alunos recebem também um certificado emitido pela empresa onde fizeram a formação prática e ainda um relatório de avaliação da escola profissional que frequentaram (Tremblay e Le Bot 2003, 16-17).

<sup>97</sup> Tradução livre para a língua portuguesa do termo alemão *Ausbildungsberufe* e que consiste “numa grande variedade de qualificações ocupacionais que são negociadas e geralmente reconhecidas pela sociedade” (citado em Tremblay e Le Bot 2003, 15).

<sup>98</sup> Este tipo de organização da sociedade remete-nos para os modelos de estado social distinguidos por Esping-Andersen em *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nesta tipologia, a Alemanha é incluída precisamente no modelo ‘continental’ ou ‘corporativo’, que se caracteriza por uma sociedade hierarquizada, com uma estrutura bem definida de classes profissionais que usufruem de regimes de protecção próprios.

<sup>99</sup> O conceito de ocupação em alemão está também associado a uma valorização do trabalho que se verificou durante a Reforma Protestante no século XVI e que se reflectiu na associação do conceito de ocupação com o chamamento interior para executar determinada actividade: “ao traduzir a Bíblia para alemão, Lutero traduziu literalmente ‘vocaçào’ (*Berufung*) como sendo um chamamento de Deus no sentido religioso,

em necessidades concretas, mas também na realidade do mundo do trabalho, este conceito é fundamental para o desenvolvimento de competências e para a organização do trabalho, sendo naturalmente a base da formação em contexto de trabalho que deve ser complementada pela formação em contexto escolar. Compreender uma ocupação é muito mais do que conhecer as técnicas, ferramentas ou materiais concretos de determinada profissão, compreender uma ocupação requer uma reflexão e uma identificação da rotina de um trabalhador qualificado no exercício da sua profissão<sup>100</sup>. Não obstante esta ser uma tarefa da responsabilidade do governo federal – através de um acordo entre o Ministério da Economia e o Ministério da Educação – todo o enquadramento legal e institucional que traduz o conceito em referenciais e perfis de aprendizagem e que permite a sua execução prática é definido de forma consensual em concertação social.

Considerando a conjugação dos elementos acima descritos e que certificam a harmonia do sistema dual alemão, e aludindo a uma proposta feita por Diane-Gabrielle Tremblay e Irène Le Bot (2003), é possível identificar três princípios fundamentais para uma análise conceptual deste arranjo educativo. Em primeiro lugar, o sistema descrito nesta secção encontra-se naturalmente assente no princípio da dualidade; ou seja, a alternância entre a formação em contexto de trabalho e a formação em contexto escolar constitui o centro de toda a estrutura deste tipo de formação, permitindo que os formandos se sintam plenamente participantes do processo de produção da empresa que os treina. Em segundo lugar, o princípio do primado da ocupação sustenta a dimensão abrangente da formação garantida pelo sistema dual, que não se pretende que seja uma resposta a

---

posteriormente para o mundo do trabalho e por isso a profissão (*Beruf*; derivado do alemão '*Ruf*' = chamada) tornou-se um dogma central de várias crenças Protestantes." (Heinz e Jochum 2014, 11).

<sup>100</sup> "O que é que estas pessoas estão a fazer quando desempenham uma tarefa ou resolvem um problema, como é que estão a agir, com que objectos e ferramentas de trabalho é que estão a operar e quais são os requisitos dos quais têm que estar cientes? Para responder a este tipo de questões, o trabalho real na prática tem que ser explorado: tem que haver interrogação e observação precisas sobre como é que um especialista em determinada área desempenha o seu trabalho." (Gessler e Howe 2015, 223).

necessidades concretas das empresas responsáveis pela formação em contexto de trabalho, mas cujo objectivo é antes o de cultivar as competências e os conhecimentos necessários para desempenhar determinada ocupação<sup>101</sup>. Por fim, o terceiro princípio é o do consenso, condição indispensável que garante o compromisso de todas as partes envolvidas e que assegura o equilíbrio do sistema, dos seus padrões de qualidade e da sua implementação. É, assim, o respeito por estes três princípios basilares conjugados entre si que sustenta o sistema dual alemão e o seu desenvolvimento através de um processo que, apesar de longo e marcado por alguns momentos de crise, tem assegurado a sua resiliência e constância.

#### 4.2.1. *Desenvolvimento histórico*

Para compreender aquilo que é hoje o sistema dual alemão, é fundamental analisar o seu passado e o contexto histórico em que se desenvolveu. Nas palavras de Greinert<sup>102</sup>:

“o actual sistema dual de ensino profissional na Alemanha não é o resultado de um planeamento e desenvolvimento conscientes, tendo antes surgido no âmbito de um complexo processo histórico para formar um todo interligado”.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> “Estas competências incluem a capacidade para assumir as responsabilidades envolvidas em completar tarefas, a aptidão para comunicar e trabalhar em equipa, a habilidade de pensar em termos de sistemas e a capacidade de aprender a aprender. Estas competências são combinadas com conhecimento teórico e com competências relacionadas com a ocupação.” (Tremblay e Le Bot 2003, 14).

<sup>102</sup> Citado em Gessler e Howe 2013, 17.

<sup>103</sup> O surgimento e desenvolvimento do sistema dual de ensino profissional alemão assemelha-se ao conceito de ‘ordem espontânea’ ou *grown order*, avançado por Friedrich von Hayek em *Law, Legislation and Liberty* para designar fenómenos sociais que emergem, que crescem, como resultado de acções livres e descentralizadas de indivíduos que não planearam deliberadamente a sua evolução nem as suas características e que, por isso, não são um produto do desígnio humano, mas antes da interacção de indivíduos que não visam o propósito concreto de criar determinado fenómeno.

- **O papel das corporações**

A origem do sistema dual alemão remonta ao sistema organizativo de corporações<sup>104</sup> bastante comum na Europa da Idade Média, já exposto e analisado no terceiro capítulo desta investigação. Tal como referido anteriormente, estas corporações mantinham no âmbito do seu ofício uma estrutura hierarquizada, de acordo com as qualificações dos seus membros, e desempenhavam um papel de responsabilidade na sociedade da altura. As suas funções incluíam, entre outras: decidir, relativamente à sua área de ofício, que negócios poderiam ser praticados na cidade; participar, em alguns casos, na definição dos preços dos bens e serviços; e ainda providenciar o fundamental sistema de formação profissional nos diferentes saberes manuais. Desta forma, as corporações garantiam não só a qualidade e eficiência em termos de desempenho profissional, mas asseguravam também, numa perspectiva moral e social, um determinado padrão de comportamento digno que demonstrava e fomentava o respeito pela profissão e pela comunidade que integrava. Assistia-se, assim, a uma absoluta correspondência entre a identidade pessoal e a identidade profissional, sendo a segunda encarada como elemento que determinava a primeira:

“Uma pessoa era sempre igual ao seu estado: aqueles que desempenhavam profissões “honrosas” eram também eles honrosos e eficientes/competentes. A honra profissional definia a identidade profissional e a identidade profissional definia a identidade pessoal.”

(Gessler e Howe 2013, 20)

A pertença a uma determinada corporação era tida, pelo próprio e pelos outros, como um motivo de honra e orgulho e ainda como um sinal que confirmava a sua eficiência e as suas competências acima de tudo profissionais, mas em última instância também pessoais. Apesar de remontar à era medieval, esta associação resistiu à passagem do tempo e é ainda

---

<sup>104</sup> Em alemão, *Zunft* ou *Innung*.

hoje reconhecida na Alemanha e contribui em larga medida para a ampla aceitação e reconhecimento do ensino profissional e daqueles que o frequentam. Como resultado deste contexto, o conceito de formação profissional acabou por se tornar indissociável de uma noção implícita de honra e ética profissional<sup>105</sup>.

Ainda que garantissem a estabilidade da ordem social na Idade Média, as corporações tinham uma forte capacidade de mobilização que, aliada à defesa dos seus próprios interesses, resultava muitas vezes num clima de confronto com as autoridades locais e mesmo com outras cidades<sup>106</sup>. Isto porque, através da sua capacidade para regular a oferta de matéria-prima ou de definir remunerações, preços e volumes de venda, as corporações conseguiam controlar a concorrência dentro da sua área de actividade e tinham amplos poderes de influência política (Heinz e Jochum 2014, 11). Com o objectivo de conter o seu crescimento e capacidade de intervenção, foram desenvolvidos, nos séculos XVIII e XIX, alguns mecanismos legais que, logo em 1731, retiraram às corporações os direitos de autonomia na sua administração e que remeterem a sua organização para a esfera estatal. Posteriormente, em 1810, foi abolida a adesão obrigatória a uma corporação como requisito para estabelecer um negócio<sup>107</sup> e, em 1869/71, foi introduzido o princípio do comércio livre, que ditou o fim da utilidade pública das corporações e o empobrecimento da anteriormente privilegiada classe dos artesãos ou trabalhadores manuais. Por outro lado, a desconfiança e as críticas à organização das

---

<sup>105</sup> “O termo ‘vocação’ tem uma conotação positiva na Alemanha e a formação profissional hoje (como sempre) significa sempre o desenvolvimento simultâneo de “eficiência” (desenvolvimento de competências profissionais) e o desenvolvimento de “respeitabilidade” (desenvolvimento de competências sociais e pessoais).” (Gessler e Howe 2013, 20).

<sup>106</sup> Um exemplo dos problemas causados pelo forte poder de influência das corporações aconteceu em 1667 quando “150 artesãos do ofício têxtil deixaram colectivamente a cidade de Ausburgo, para se fixarem numa cidade vizinha. A cidade perdeu um ramo económico inteiro; um problema económico grave.” (Gessler e Howe 2013, 21).

<sup>107</sup> “Isto pode ser demonstrado através do exemplo da introdução de um imposto comercial a 2 de Novembro de 1810 na Prússia: para empreender um negócio, já não era obrigatório pertencer a uma corporação, nem era necessário ter a permissão da corporação, era antes o pagamento de impostos que tinha um carácter decisivo.” (Gessler e Howe 2013, 21).

corporações eram também motivadas pelo progresso social e tecnológico que se testemunhava no final do século XVIII e relativamente ao qual estas estruturas eram vistas como obstáculos e factores de atraso<sup>108</sup>.

Após cerca de uma década de luta pelo melhoramento das suas condições de trabalho e pelo reconhecimento dos seus direitos, os artesãos viram finalmente as suas exigências serem atendidas<sup>109</sup>. Em 1881 foi introduzida uma estrutura semelhante às antigas corporações, mas à qual a adesão seria exclusivamente voluntária e cuja função seria apenas a de formar aprendizes nos respectivos ofícios. Ao contrário do que tinha acontecido até então, a formação profissional foi revestida de um carácter mais sistemático e de elementos que lhe conferiam um aspecto mais formal, como a obrigatoriedade de existir um contrato de formação escrito e um exame final certificado e reconhecido pelas autoridades públicas. O objectivo destas alterações era então o de “controlar o desempenho da formação profissional pelos mestres artesãos, bem como aumentar o nível de educação” (Heinz e Jochum 2014, 12). Como forma de controlo e para evitar que voltassem a assumir um poder de influência potencialmente problemático, as corporações tinham que desenvolver as suas actividades sob a autoridade de uma instituição intermediária, regulatória e supervisora: as câmaras de ofícios e artesãos. Foi neste contexto, em 1897, que surgiu a primeira referência oficial ao sistema dual, como sugestão de divisão da formação profissional entre uma escola e uma empresa (Heinz e Jochum 2014, 13). Desta forma,

---

<sup>108</sup> Este progresso social incluía “o desenvolvimento de uma economia de livre comércio, produção industrial e, a nível pessoal, o desenvolvimento individual e as conquistas resultantes do esforço pessoal e educação em vez da origem social” (Heinz e Jochum 2014, 12).

<sup>109</sup> Na verdade, estas exigências foram também atendidas porque se viu nas corporações e no reforço do papel da formação profissional por elas providenciada uma forma de controlar os trabalhadores manuais, que se poderiam sentir inspirados pelo movimento dos trabalhadores socialistas que se tornava nessa altura global (Gessler e Howe 2013, 23).

“sob a alçada das Câmaras de ofícios e artesãos, controladas pelo Estado, as empresas tinham o direito, mas também a obrigação de organizar, executar e monitorizar as aprendizagens. A condução corporativista do sistema de formação profissional, que existe hoje e que forma a arquitectura do sistema dual, tinha sido criada.” (Gessler e Howe 2013, 24)

- **A institucionalização da Berufsschule**

As primeiras escolas de ensino profissional foram assim criadas no final do século XVIII, em Munique, pela mão de Georg Kerschensteiner, considerado o pai fundador das escolas profissionais alemãs. Recuperando a importância da educação cívica para o desempenho profissional dos jovens, as escolas de formação geral foram substituídas por escolas baseadas nas diferentes profissões e orientadas para as mesmas, tendo as corporações sido reintegradas nesta nova organização do sistema de ensino profissional<sup>110</sup>. Kerschensteiner foi capaz de adaptar conceitos e estruturas medievais à sociedade industrial do final do século XIX, “não só formulando o programa político-educativo para a reformas das escolas, que em última instância formou a fundação das escolas profissionais, (...) mas também demonstrando como é que essas escolas deveriam ser” (Gessler e Howe 2013, 25). Durante as primeiras duas décadas do século XX, este novo sistema generalizou-se por toda a Alemanha, com o apoio das Câmaras de Comércio e Indústria, e institucionalizou-se como meio de obter uma certificação profissional, competências sociais e de ocupar um vazio de quatro anos que existia entre o final da educação obrigatória e o ingresso no serviço militar<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> As mudanças no sistema eram evidentes: “já não era a odiada escola de formação que tinham que frequentar, mas a sua própria escola técnica; já não era o vizinho desconhecido que se sentava ao seu lado, mas o seu camarada profissional (...); já não era o professor estranho que estava à sua frente, mas um mestre ou artífice do seu próprio ofício.” (Kerschensteiner citado em Heinz e Jochum 2014, 14).

<sup>111</sup> Também aqui, a educação e formação profissional foi vista como uma forma de “pacificação social da sociedade, sendo ainda motivada pelo receio da disseminação de movimentos socialistas.” (Heinz e Jochum 2014, 15).

Nos anos 30, com o estabelecimento do regime Nacional-Socialista e tal como todas as instituições da Alemanha, o sistema de ensino e formação profissional foi usado como mecanismo de doutrinação ideológica, por se considerar que tinha grande utilidade para as aspirações, quer económicas quer militares, do próprio regime e ainda para a recuperação económica nacional<sup>112</sup>. Este período foi caracterizado, por um lado, pela consolidação de um sistema nacional de formação de competências profissionais e, por outro lado, pela introdução de elementos inovadores cruciais com o objectivo de serem ultrapassadas algumas barreiras que tinham impedido até então a uniformização nacional do sistema. Ainda que impulsionado por motivações menos nobres, o desenvolvimento que o sistema de ensino e formação profissional alemão sofreu durante o regime Nacional-Socialista

“foi importante para a subsequente evolução do sistema e preparou o caminho para a institucionalização (no período do pós-guerra) de um sistema no seu todo mais unificado baseado no autogoverno através das Câmaras de Comércio e Indústria.” (Thelen 2004, 218)

Após a Segunda Guerra Mundial, a componente prática do ensino profissional acabou por ressurgir espontaneamente por desejo e intervenção das empresas, enquanto a componente escolar foi incentivada pelo Aliados, que a encaravam como uma oportunidade de incutir nos jovens alemães os valores necessários para o restabelecimento da democracia liberal<sup>113</sup>. No entanto, a mais importante inovação que decorreu neste período foi a aplicação ao ensino profissional do princípio da delegação

---

<sup>112</sup> “A expansão da formação nos primeiros dois anos do regime estava associada a outras medidas para combater o desemprego, mas em 1935 os objectivos alteraram-se para o rearmamento e a mobilização para a guerra, que exigiam um elevado número de trabalhadores qualificados.” (Thelen 2004, 221).

<sup>113</sup> As forças aliadas que ocuparam a Alemanha após a queda de Hitler “estavam interessadas acima de tudo na componente escolar da formação profissional, sendo o principal objectivo expor a juventude alemã a um currículo que incluía pesadas doses de responsabilidade cívica e valores democráticos. (...) A aprendizagem oferecia ainda uma solução muito bem-vinda para o problema do elevado desemprego jovem e, por isso, respondia às preocupações acerca da volatilidade política se a juventude alemã fosse deixada à deriva.” (Thelen 2004, 240-241).

de competências que havia demonstrado a sua eficácia no ensino geral. Os estados federados tornaram-se, assim, responsáveis pela organização da formação profissional, através de “um sistema legal e governamental pluralista que garante a forças não-governamentais uma influência forte em áreas importantes da política educativa” (Tremblay e Le Bot 2003, 5). Esta opção de descentralização foi também fortemente incentivada pelas forças de ocupação aliadas, que queriam evitar a concentração de poder no governo central, fomentando simultaneamente a participação de diversos actores da sociedade civil. Foi neste enquadramento institucional que, em 1969, se aprova a Lei da Formação Profissional (*Berufsbildungsgesetz*), peça legislativa fundamental para a organização, regulação e existência do sistema de ensino e formação profissional moderno e que será analisada em maior detalhe na secção seguinte desta investigação.

Posteriormente, e depois de estabelecido e uniformizado o enquadramento legal e institucional, as últimas décadas do século XX foram marcadas por diferentes alterações no sentido de melhorar o sistema de ensino profissional. Durante os anos 1970 procedeu-se a uma fusão de programas que qualificavam para ocupações muito semelhantes, por forma a unir esforços para aumentar a qualidade da oferta. As duas décadas seguintes foram pautadas por um esforço contínuo, que ainda hoje se verifica, e que visa a modernização da formação profissional e a adaptação do seu conteúdo às constantes alterações do mercado de trabalho, nomeadamente à evolução tecnológica. Mais recentemente, o século XXI tem também sido profícuo em desafios que se colocam a esta modalidade de ensino, mas que serão apenas analisados no capítulo seguinte.

Com mais de um século de existência, mas composto na sua génese por elementos que remontam a tempos medievais, o sistema de ensino profissional alemão tem atravessado os mais diferentes momentos de crise, incluindo guerras, mudanças de regime, ocupação estrangeira ou recessões económicas. Contudo, é de notar a resiliência

da estrutura em que assenta e das características que o definem, na medida em que têm possibilitado a manutenção do sistema de forma praticamente inalterada. Na secção seguinte, serão explorados quatro tópicos que remetem para particularidades da organização institucional do sistema e que podem ajudar a explicar a capacidade de sobrevivência de um arranjo que emergiu e evoluiu sem qualquer plano central.

#### 4.2.2. *Enquadramento institucional*

A resiliência do sistema dual de ensino profissional alemão pode assim ser remetida para um conjunto claro e bem-definido de regras de procedimento, que esclarece sobre os objectivos, funções e tarefas pelos quais cada interveniente é responsável e que todos reconhecem e respeitam. Na breve análise que se segue, iremos explorar com maior detalhe a base legal de todo o sistema, o arranjo de cooperação tripartida em que o mesmo assenta, o modelo de financiamento e, por fim, a relação de complementaridade entre a formação providenciada pelos professores na escola e pelos formadores na empresa.

- **Base legal: Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung e Jugendarbeitsschutzgesetz**

Tal como referido anteriormente, a administração das questões práticas do sistema educativo é primeiramente uma responsabilidade dos estados federados. Neste sentido, e para garantir algum nível de uniformidade e coerência, os detentores da tutela da educação de cada estado reúnem-se numa conferência ministerial, *Kultusministerkonferenz* (KMK), cujas decisões são apenas recomendações que têm que ser aprovadas pelos parlamentos locais para se tornarem vinculativas. Ao governo do estado federal cabe decidir sobre aspectos gerais do sistema educativo que incluem, por

exemplo, as datas de início e término do ano académico, os períodos de férias escolares ou questões relacionadas com o reconhecimento de exames e diplomas (KMK 2017).

No caso do sistema de ensino profissional, a divisão torna-se mais clara: enquanto os estados federados assumem funções relacionadas com a componente escolar, o estado federal regula a componente prática em contexto de empresa. Assim, como já foi também mencionado, o governo federal – através de uma cooperação entre o Ministério dos Assuntos Económicos e da Energia (BMWi - *Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*) e o Ministério da Educação e da Ciência (BMBF - *Bundesministeriums für Bildung und Forschung*) – é responsável por determinar as ‘ocupações que requerem formação’ e por estipular as normas de formação para cada uma delas, por forma a que seja garantido um padrão nacional. Estas normas devem especificar um conjunto de características que incluem o nome e a descrição da ocupação, a duração da formação (entre dois e três anos), o perfil de aprendizagem da ocupação (aquilo que o formando deve conhecer, saber e fazer), a estrutura curricular da formação (o conteúdo programático de competências e aptidões a serem adquiridas) e os requisitos do exame final (Hippach-Schneider e Huisman 2016, 37-38). A partir destas indicações são posteriormente desenvolvidos os referenciais para a formação prática em contexto de empresa, que contêm os requisitos mínimos do perfil de aprendizagem e que são implementados através de um Plano de Formação Geral. Uma última instituição de carácter nacional que desempenha um papel fundamental no desenho e concepção dos programas do sistema dual e do ensino profissional em geral é o Instituto Federal para o Ensino Profissional (BIBB - *Bundesinstitut für Berufsbildung*). Sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência, a função principal deste instituto consiste em prestar aconselhamento sobre as melhores e mais adequadas práticas de formação em contexto de trabalho, tanto ao Governo central, como aos estados federados e aos próprios

parceiros prestadores de formação<sup>114</sup>. Como se disutirá mais adiante, o Instituto Federal para o Ensino Profissional tem um contributo fundamental nas negociações entre as partes intervenientes do sistema e que são determinantes para a sua existência.

No que diz respeito a documentos legislativos, merecem destaque três leis federais. A primeira, já referida anteriormente, é a Lei da Formação Profissional de 1969 (*Berufsbildungsgesetz*) – posteriormente actualizada em 2005 – que constitui a primeira regulação de âmbito nacional para o sistema de ensino profissional e que define quais são os órgãos competentes na implementação e na supervisão da oferta do ensino e formação profissional<sup>115</sup>, determinando também as suas obrigações, que incluem:

“assegurar a adequabilidade dos centros de formação; monitorizar a formação nas empresas; aconselhar as empresas, formadores e aprendizes; estabelecer e manter listas de contratos de formação; organizar o sistema de exames e realizar os exames finais.”

(Hippach-Schneider e Huismann 2016, 14)

Por forma a assegurar o cumprimento destas responsabilidades, cada um dos órgãos tem um comité para a formação profissional, composto por representantes dos sindicatos, das associações patronais e dos professores. Em segundo lugar, o Código de Regulação dos Ofícios e Comércio de 1953 (*Handwerksordnung*), que garante a autonomia na administração deste sector económico através da regulação do exercício dos vários ofícios no sector privado e através da orientação da formação profissional e do sistema de exames. A terceira lei fundamental para a organização deste sistema de ensino é a Lei da Protecção do Emprego Jovem de 1976 (*Jugendarbeitsschutzgesetz*) que, como o próprio

---

<sup>114</sup> “As tarefas do BIBB são desenvolver as bases para a formação profissional inicial e contínua de trabalhadores especializados, de colaboradores qualificados, de artífices e de mestres artesãos na indústria e comércio, nas artes, na agricultura, nas ocupações liberais e na administração pública. O BIBB tem também o mandato para modernizar e melhorar a formação profissional tendo por base desenvolvimentos técnicos, económicos e sociais.” (Tremblay e Le Bot 2003, 7).

<sup>115</sup> Na parte 3, capítulo 1, divisão 1 entre as secções 71 e 75, são designadas as Câmaras das diferentes áreas económicas com responsabilidades no ensino e formação profissional, bem como outros órgãos competentes no serviço público ou em comunidades religiosas (BMFB 2005, 18).

nome indica, visa proteger os jovens entre os 15 e os 17 anos que exercem uma profissão. Com este propósito, é definido um conjunto de regras que estabelece, entre outras condições, que os jovens só podem trabalhar durante cinco dias por semana, entre as 6:00 e as 20:00, num total de 40 horas semanais, e que define também a frequência e a duração dos intervalos, bem como o número de dias de férias, que depende da idade (BIBB, s.d.A). Por fim, importa referir também a Lei da Escolaridade Obrigatória, uma vez que distingue entre os dez anos de escolaridade obrigatória a tempo integral e a frequência obrigatória de uma escola profissional após este período, que pode corresponder, ou não, ao sistema dual (BIBB, s.d.A). Por outro lado, no âmbito dos estados federados, as diferentes leis educativas contribuem para o desenho legislativo do ensino profissional, uma vez que determinam as condições de funcionamento mais triviais, como os direitos e os deveres dos alunos e dos professores ou o esqueleto do currículo que inclui os objectivos de aprendizagem e divisão entre disciplinas de carácter profissional e geral (BIBB, s.d.A).

É, assim, através deste enquadramento legislativo que o sistema dual de ensino profissional assegura a coordenação harmoniosa que se verifica não só na aprendizagem entre dois locais de formação, como também entre o governo federal e os estados federados e ainda entre os vários parceiros intervenientes que participam na organização, implementação e supervisão do sistema.

- **Cooperação Tripartida**

Um outro mecanismo que contribui também para a consistência do sistema dual é o facto de o mesmo estar fundado num arranjo institucional e organizativo que envolve o governo, quer central quer local, os empregadores, através das empresas e das câmaras industriais e de comércio, e os trabalhadores, através dos sindicatos e de grupos organizados de trabalhadores. Tal como refere Kathleen Thelen (2004, 267):

“Desde os anos de 1970, a auto-regulação corporativista e a parceria social colaborativa têm ajudado a fortalecer o sistema alemão de formação em contexto prático de empresa mesmo (e sobretudo) em períodos de crise económica e recessão. As tendências económicas podem trazer problemas, mas nesses momentos vários mecanismos estabilizadores são tradicionalmente accionados.”

Por considerar que uma mão-de-obra qualificada tem um impacto positivo na economia e na sociedade, e que garantir essa qualificação é função do sistema educativo alemão, o governo – através dos ministros federais competentes e dos representantes das respectivas tutelas dos dezasseis estados federados – define o enquadramento que permite que empregadores e trabalhadores participem activamente no sistema dual de ensino profissional. Sendo responsável por garantir a componente escolar do sistema, o governo exige que os parceiros sociais colaborem na componente prática e que as oportunidades de formação neste contexto sejam disponibilizadas pelas empresas (BIBB, s.d.B). Por outro lado, as entidades empregadoras, que compreendem a necessidade da existência de trabalhadores qualificados para que se alcance um maior nível de produtividade económica e um melhor desempenho num mercado global cada vez mais competitivo, vêem no sistema dual uma oportunidade para conseguirem obter esta mão-de-obra qualificada, competente e, principalmente, leal<sup>116</sup>. Assim, é a possibilidade de garantir que estes seus interesses são assegurados que motiva a participação das empresas não só na implementação da componente prática, mas também na regulação do sistema e na articulação com a componente escolar (BIBB, s.d.B). Já do ponto de vista dos trabalhadores, a formação qualificada oferecida pelo sistema dual é encarada como uma forma de transmitir e adquirir um conjunto de competências e aptidões profissionais e

---

<sup>116</sup> O conceito de lealdade aqui empregue é essencialmente o de lealdade empresarial, que se refere à adopção de uma postura ética por parte do trabalhador que reflecte comprometimento com o projecto da empresa ou instituição com a qual se tem uma relação profissional e empenho no seu desenvolvimento e boa reputação externa.

sociais, que pode possibilitar uma carreira profissional futura estável, e ainda como uma forma de garantir condições e direitos laborais mais vantajosos (BIBB, s.d.B). É assim, desta forma, que se assegura uma tripla combinação de interesses: em primeiro lugar o interesse público, depois os interesses das empresas e, por fim, os interesses dos trabalhadores<sup>117</sup>.

Para além de desenvolverem e monitorizarem em conjunto o enquadramento do sistema dual através da presença e participação no comité nacional do Instituto Federal para o Ensino Profissional, que funciona como uma espécie de “parlamento do ensino e formação profissional” (BIBB, s.d.B) e que tem a função de aconselhar e fazer recomendações ao governo sobre todos os aspectos desta modalidade de ensino, os três actores principais colaboram ainda em duas dimensões fundamentais: na modernização do sistema e no momento da avaliação e certificação.

*O processo de actualização dos referenciais de formação ocupacionais:*

As ocupações e os referenciais de formação que constituem a base do sistema dual de ensino profissional têm de ser actualizados com alguma frequência, por forma a responder às constantes mudanças económicas, sociais e mesmo técnicas, principalmente devido “ao crescimento do sector dos serviços, à globalização e à internacionalização das relações comerciais” (Tremblay e Le Bot 2003, 20). Só assim é possível garantir um ajustamento à realidade económica e promover a atractividade do sistema, uma vez que “se podem abrir novos caminhos profissionais para trabalhadores qualificados, dando também às empresas a oportunidade de oferecer formação mais adequada aos seus

---

<sup>117</sup> “Organizações patronais, sindicatos e o governo articulam diferentes interesses colectivos no sistema de ensino e formação profissional (EFP) de forma competente e altamente organizada. Este compromisso é baseado nos seguintes princípios comuns: queremos orientar conjuntamente o EFP; partilhamos a responsabilidade pelo EFP; EFP deve ser orientado para a prática, coerente e de elevada qualidade; os padrões de EFP precisam de ser guiados pela procura e estar actualizados; EFP é a pré-condição para a competitividade no mercado global.” (BIBB, s.d.B).

colaboradores” (BIBB 2014, 19). O procedimento para actualizar as normas de formação de uma determinada ocupação ou para propor uma nova ocupação inicia-se sempre com uma entrevista no ministério relevante para a ocupação onde é apresentada a proposta e pode ser uma iniciativa dos empregadores, dos sindicatos ou do Instituto Federal para o Ensino Profissional. A criação de novas ocupações está, no entanto, limitada por alguns critérios, como corresponder a uma necessidade permanente e haver já um elevado número conhecido de potenciais aprendizes, por forma a evitar que sejam desenvolvidas ocupações que pretendem apenas responder a interesses concretos de determinadas empresas (Tremblay e Le Bot 2003). Na fase seguinte, os parceiros sociais nomeiam peritos da área da ocupação em causa, que tenham experiência no sistema dual, para trabalharem em conjunto com o Instituto Federal para o Ensino Profissional, que dirige, coordena e modera todo o processo. Ao mesmo tempo, os representantes dos estados federados têm a responsabilidade de integrar o trabalho aqui desenvolvido nos currículos que serão adoptados pelas escolas profissionais, assegurando assim a coerência e a complementaridade entre ambas as componentes. Posteriormente, a implementação das novas normas de formação são aprovadas por um comité de nível federal ou federado que tem essa mesma responsabilidade<sup>118</sup>. No decorrer deste processo, todas as partes envolvidas são ouvidas e todas as decisões são tomadas por consenso, duas condições fundamentais para garantir a solidez do sistema dual de ensino profissional:

“Apenas através de uma cuidadosa ponderação dos vários interesses e desejos de todos os envolvidos pode um resultado exequível ser alcançado, uma vez que as normas de

---

<sup>118</sup> “O Comité Federal/Federado para as Normas de Formação/Enquadramento Curricular consiste em representantes dos ministérios responsáveis pelo ensino e formação profissional de todos os 16 estados federados, do Ministério da Educação e Ciência (BMBF) e dos Ministérios responsáveis pelas respectivas normas de formação, geralmente o Ministério para os Assuntos Económicos e Energia (BMWi).” (BIBB 2014, 30).

formação só serão aceites pelas empresas se tiverem sido elaboradas por consenso por todas as partes.” (BIBB 2014, 31)

Na base de todo este procedimento está um trabalho também conjunto, com uma estrutura de interação e complementaridade bastante semelhante, que visa fazer a antecipação das competências profissionais que serão necessárias no futuro. Através de uma rede designada FreQueNz<sup>119</sup>, o Instituto Federal para o Ensino Profissional supervisiona e executa um conjunto de ferramentas de investigação aplicada para identificar alterações no mundo do trabalho, como sendo: projecções ocupacionais e de qualificações, inquéritos a empresas, análise a anúncios de emprego, inquéritos a anunciantes, inquéritos a orientadores profissionais e ainda inquéritos a diferentes instituições de ensino (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 40-41).

*O processo de avaliação e certificação dos cursos de formação profissional:*

Por fim, uma última dimensão que reflecte a importância da cooperação tripartida acontece no momento da avaliação e certificação dos cursos de formação profissional. A responsabilidade principal neste domínio recai sobre as Câmaras, que representam conjuntos de empresas das diferentes áreas de especialização económica que supervisionam e validam todos os exames que conduzem às certificações finais das qualificações. Para isso, as Câmaras estabelecem comités de exames, compostos por representantes das três partes intervenientes na formação – a entidade empregadora, os trabalhadores e a escola profissional – com o objectivo de desenvolver o conteúdo dos exames, de os realizar, de os avaliar e de emitir o certificado do sistema dual do ensino profissional. Deste modo, é assegurado que “a estrutura do exame é estabelecida pelas respectivas normas de formação profissional que são aplicadas em todo o país e que

---

<sup>119</sup> Esta rede é composta por “várias instituições de investigação, uma organização educacional, o Instituto Federal para o Ensino Profissional, a Confederação de Sindicatos (DGB) e a Organização Patronal para o Ensino Profissionanl (KWB).” (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 40).

definem um padrão uniforme” (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 40). Para além desta função, importa também notar que as Câmaras das diferentes áreas económicas, e outras associações de empregadores, desempenham um papel agregador de interesses, que tem demonstrado ser fundamental para a estabilidade do sistema dual de ensino profissional na Alemanha, principalmente em momentos de crise. De acordo com a explicação de Thelen (2004, 269):

“O sistema de associações patronais tem tido uma função enormemente importante de contrariar tendências de empresas individuais de lidar com recessões através da redução da formação profissional. As associações patronais conseguem isto ao educar, advertindo e persuadindo as empresas associadas. (...) [mas além disto], a autorregulação através de associações patronais tem ajudado a estabilizar o sistema, ajustando padrões e tratando as empresas formadoras com algum grau de complacência em períodos de turbulência económica. (...) as empresas estão mais dispostas a submeter-se à regulação por Câmaras do que pelo estado.”

Em suma, os três actores institucionais definem a forma e a estrutura do sistema dual de ensino profissional através da sua acção concertada na determinação de interesses colectivos complementares que se articulam para: aconselhar o governo; desenvolver normas de formação que reflectam as necessidades reais do mundo do trabalho nas diferentes áreas económicas; garantir a coerência entre a formação em contexto de empresa e em contexto escolar; e implementar exames e atribuir certificações que são reconhecidas universalmente.

- **Financiamento**

Um outro factor que pode justificar o compromisso dos parceiros sociais com o sistema dual de ensino profissional é a partilha que se verifica também na dimensão do financiamento do sistema. Deste modo, tal como existem dois espaços onde decorre a

formação, os custos operativos do sistema dual são igualmente suportados por duas fontes distintas: o governo e as empresas.

Por um lado, o funcionamento das escolas profissionais onde decorre a formação no âmbito da componente escolar do sistema dual é assegurado por fundos públicos de natureza dupla. De acordo com dados do Instituto Federal para o Ensino Profissional, a despesa pública com o sistema dual do ensino profissional durante o ano de 2016 foi de 4,75 mil milhões de Euros, dos quais 2,9 mil milhões tiveram como destino cerca de 1.500 escolas profissionais (BIBB, s.d.C). O estado federado é responsável pelos custos dos assuntos internos à escola, como sendo o pagamento dos salários dos professores; enquanto que os custos com pessoal não-docente ou com materiais educativos são responsabilidade das comunidades locais (KMK 2017). Desta forma, a frequência das escolas profissionais do sistema público de ensino não comporta qualquer tipo de custo para os alunos.

Por outro lado, as empresas suportam todos os custos que estão relacionados com a formação no âmbito da componente prática do sistema dual; uma contribuição que alcançou os 7,7 mil milhões de Euros líquidos em 2016, mas que ascendeu a mais de 25 mil milhões se considerado o gasto bruto (BIBB, s.d.C). A maior fatia destes custos, cerca de 62%, corresponde a despesas de carácter pessoal com os aprendizes e incluem o seu subsídio de formação e os benefícios sociais associados ao contrato de trabalho<sup>120</sup>. Cerca de um quarto dos custos resulta do pagamento dos salários dos próprios formadores, quer internos quer externos, aproximadamente 5% é aplicado nos equipamentos necessários à formação e os restantes 10% dos custos destinam-se a cobrir despesas administrativas,

---

<sup>120</sup> O subsídio de formação que os alunos recebem no sistema dual é definido em concertação social, muitas vezes com recurso a acordos colectivos de salários, e faz parte das normas de formação de cada qualificação. Este subsídio é pago mensalmente, corresponde a cerca de um terço do salário de um trabalhador qualificado e é aumentado numa base anual (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014).

como documentação ou procedimentos associados à organização de exames (BIBB, s.d.C).

No entanto, o custo líquido do envolvimento no sistema dual do ensino profissional acaba por ser mitigado e reduzido a cerca de um terço, devido a um conjunto de benefícios que em muito advêm do facto de cerca de 7 em cada 10 formandos ser posteriormente contratado pela empresa onde fez a sua formação (BIBB, s.d.C). Em primeiro lugar, no curto-prazo e durante o próprio período de formação, as empresas beneficiam das contribuições dos formandos em termos de produção económica propriamente dita. Em segundo lugar, numa perspectiva de longo-prazo já após o período de formação, observa-se um nível considerável de poupança de recursos com processos de recrutamento e de admissão<sup>121</sup>. Por fim, em terceiro lugar, existe um conjunto significativo de benefícios que, ainda que não sejam quantificáveis, acabam por reduzir o custo real da formação profissional e que se reflectem, por exemplo, num quadro de colaboradores mais leais e mais conscientes das especificidades da empresa, numa imagem mais positiva da empresa em termos de responsabilidade social ou mesmo na prevenção de erros de selecção e de escassez de profissionais qualificados (BIBB, s.d.C).

Esta relação entre custos e benefícios do ensino profissional no âmbito do sistema dual, bem como a taxa de retorno do investimento, não é linear e varia naturalmente de acordo com a ocupação, com a dimensão da empresa e mesmo com o grau de complexidade das tarefas desempenhadas pelo formando. É, por este motivo, que cerca de 10% da formação profissional é comparticipada pelo governo federal, por forma a assegurar que os alunos têm acesso a uma formação profissional no âmbito do sistema dual, mesmo em empresas mais pequenas ou em regiões com maior incidência de

---

<sup>121</sup> Nestes custos incluem-se, entre outros, custos associados à publicação de anúncios de emprego ou ao processo de selecção e entrevistas e ainda custos que resultam das diferenças de produtividade no momento da entrada ou do tempo perdido pelos colegas a introduzir e ajudar os novos colaboradores (BIBB, s.d.C).

desemprego ou com um desempenho económico menos favorável (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014, 10). Ainda assim, ponderando todos estes factores, as empresas acabam por poupar quando investem na formação profissional dos seus próprios colaboradores em vez de recrutarem externamente, “não sendo por isso surpreendente que muitas empresas encarem a formação como vantajosa e que, globalmente, formem mais pessoas do que as que precisam” (Tremblay e Le Bot 2003, 18).

- **Professores e formadores**

O último elemento desta breve análise da estrutura organizativa do sistema dual de ensino profissional é o conjunto de professores e formadores, “que constituem a espinha dorsal do ensino e formação profissional na Alemanha” (Hensen e Hippach-Schneider 2016, 18). É sobre eles que recai a responsabilidade de treinar a futura mão-de-obra qualificada do país, sendo, por isso, essenciais para a atractividade e qualidade do sistema em geral.

Nas escolas profissionais, os professores são admitidos depois de terem completado com sucesso uma formação exigente que inclui dois passos: um curso superior universitário (grau de Mestre), que inclua períodos de formação prática numa escola profissional ou empresa; e um período probatório, com duração entre um a dois anos, numa escola profissional, onde são já responsáveis por dar aulas de forma autónoma e independente (Hensen e Hippach-Schneider 2016, 8). No âmbito da componente escolar do sistema dual, além de conduzirem à aquisição de conhecimentos gerais e competências e aptidões pessoais, cabe também aos professores de ensino profissional transmitir os princípios profissionais de carácter teórico e prático que são determinados pelas normas de formação de cada ocupação (BIBB, s.d.D). Como complemento, existem ainda professores de prática profissional que acompanham os alunos em matérias de carácter

mais técnico ou prático, geralmente em ambientes adequados e fora da sala de aula. Os aspectos individuais relacionados com a carreira dos professores das escolas profissionais, como sendo os salários, pensões, horas de serviço ou processos de recrutamento e mobilidade, são determinados pelas leis do serviço público do estado federado (KMK 2017, 202).

Já na componente prática do sistema dual de ensino profissional, a formação no contexto de empresa é da responsabilidade dos formadores da própria empresa, que são trabalhadores qualificados com capacidade para transmitir aos aprendizes os conhecimentos e competências profissionais próprias da ocupação<sup>122</sup>. A larga maioria dos formadores são trabalhadores qualificados, artífices ou mestres com vasta experiência profissional que desempenham esta função apenas a tempo parcial durante o seu horário laboral. No entanto, a lei exige que em todas as empresas que participam no sistema dual exista pelo menos um formador que o seja a tempo integral, ou pelo menos que o faça como função auxiliar, cujo conhecimento e competências profissionais e pedagógicas tenham sido obtidos e certificados pela aprovação num exame específico designado AEVO (Hensen e Hippach-Schneider 2016, 10). Assim, no total, existem cerca de seis milhões de trabalhadores qualificados para desempenhar funções de formadores, ainda que sem qualquer certificação formal, e cerca de 650.000 formadores aprovados no AEVO e registados nas respectivas Câmaras<sup>123</sup>. As funções de ambas as categorias de formadores incluem, entre outros aspectos, o desenvolvimento de um plano de formação com base nas normas estabelecidas pela respectiva ocupação e a transmissão de conhecimentos e aptidões não só de carácter profissional e ocupacional, mas também

---

<sup>122</sup> As competências que são exigidas aos formadores nas empresas são definidas pelas secções 28 a 30 da Lei da Formação Profissional (BMFB 2005, 9-10).

<sup>123</sup> As Câmaras das diferentes áreas económicas providenciam aos formadores que desejam submeter-se a este exame cursos de preparação para o mesmo, sendo depois também responsáveis pela monitorização da capacidade e da qualidade da formação prestada através de directivas específicas (Hippach-Schneider e Huismann 2016, 15-16).

competências pessoais, como a adoção de um comportamento adequado ao local de trabalho ou o saber trabalhar autonomamente ou em equipa. Por fim, os formadores desempenham ainda um papel fundamental na integração dos formandos na cultura da empresa e na orientação e acompanhamento nos processos posteriores de recrutamento dentro da própria empresa (BIBB, s.d.D).

É através deste arranjo que professores e formadores desempenham funções de ensino e formação que se complementam entre si, garantindo o bom funcionamento do sistema dual de ensino profissional. Eles são os responsáveis não só por transmitir conhecimentos e competências gerais e técnico-profissionais, mas também por inculcar determinados valores de socialização e de saber estar que estão muito para além da formação profissional: “eles acompanham os jovens no seu percurso para uma profissão e preparam o caminho para uma vida de autodeterminação enquanto cidadãos maduros e capacitados” (Hensen e Hippach-Schneider 2016, 18).

A análise que agora se conclui, à estrutura organizativa do sistema dual do ensino profissional alemão e aos principais conceitos que o caracterizam, sugere que a sua sobrevivência histórica e o seu elogiado desempenho resultam em muito do enraizado compromisso entre os três actores intervenientes. Compromisso em reconhecer e respeitar as regras do sistema, compromisso em garantir o cumprimento das suas próprias responsabilidades e compromisso em articular a defesa dos seus interesses particulares de classe com a responsabilidade social que devem também garantir.

No entanto, nos últimos anos, e como consequência das mudanças cada vez mais vincadas nos mercados mundiais, este comprometimento dos parceiros sociais tem sofrido algumas alterações e tem colocado alguns obstáculos ao sistema harmonioso que acaba de se analisar. No próximo capítulo, maior atenção será dada ao momento que o sistema dual alemão atravessa actualmente, os principais desafios que enfrenta, bem

como as possíveis soluções que se perspectivam, através dos olhos daqueles que sobre ele trabalham todos os dias.

## **CAPÍTULO 5 - O ensino profissional na Alemanha nos dias de hoje: diagnósticos e desafios**

### 5.1. Perspectiva geral do sistema vigente

Por constituir, como discutido no capítulo anterior, um arranjo que está profundamente associado ao funcionamento do mercado e das relações laborais, o sistema de ensino profissional alemão enfrenta, constantemente, a necessidade de se adaptar e de se ajustar às mudanças que caracterizam o mundo global em que hoje vivemos.

Em 2017<sup>124</sup>, a Alemanha voltou a registar a mais baixa taxa de desemprego jovem da União Europeia – 6,8% da população activa de acordo com dados do Eurostat –, o que significa não apenas que o sistema continua a ter a capacidade de transmitir aos jovens as qualificações adequadas para ingressarem no mercado de trabalho, mas explica também o interesse que o mesmo continua a suscitar internacionalmente. Importa notar ainda que, durante este ano, se registou um ligeiro aumento de 0,6% no número de contratos de formação assinados, algo que não acontecia desde 2011, bem como um aumento mais pronunciado de 1,9% no número de vagas para formação disponibilizadas pelas empresas<sup>125</sup>. Por outro lado, e apesar de se ter registado pela primeira vez desde há seis anos um aumento na procura por esta via de ensino, persistem ainda desafios – que decorrem de factores externos bastante difíceis de reverter como as alterações demográficas, a digitalização no mundo do trabalho ou grupos populacionais cada vez mais diversos – que podem constituir obstáculos sérios para a continuidade do sistema.

---

<sup>124</sup> Salvo indicação em contrário, os dados que se usarão nesta secção dizem respeito a 2017 porque, à data em que este texto é redigido, ainda não está disponível o *Relatório sobre o Ensino e Formação Profissional* elaborado pelo Ministério Federal da Educação e Investigação para o ano de 2019 que contém os dados de 2018. Assim, optou-se por usar o relatório de 2018 com os dados de 2017 como referência.

<sup>125</sup> À data de 30 de Setembro de 2017 tinham sido celebrados 523.300 novos contratos de formação, o que corresponde a um aumento de 3.000 novos contratos em comparação com o ano anterior. No total, as empresas tinham oferecido 556.300 vagas para formação nas mais diversas ocupações, um aumento de 10.100 vagas relativamente a 2016 (BMBF 2018, 11).

Neste contexto, e para tentar lidar com as dificuldades que dele podem decorrer, o Instituto Federal para o Ensino e Formação Profissional desenvolveu o plano *Allianz für Aus- und Weiterbildung* para, entre 2015 e 2018, implementar diversos projectos inovadores no âmbito da organização curricular, do ensino digital e dos materiais de aprendizagem e exames. Ainda no sentido de garantir a sustentabilidade desta modalidade de ensino, foram incluídas nas prioridades para o período 2016-2020 a necessidade de adaptar os perfis ocupacionais ao impacto da digitalização e também de melhorar a sua atractividade, nomeadamente através da maior divulgação da equivalência ao ensino académico e da promoção de uma maior familiarização dos alunos do ensino geral à formação em contexto de trabalho (Cedefop 2018, 8-9). Tal como assinalado pelo Ministério Federal da Educação e Investigação:

“Para assegurar a viabilidade futura do ensino e formação profissional, a contínua modernização e adaptação aos desafios actuais é, todavia, necessária. Todos os envolvidos são chamados para garantir o valor, a atractividade e a qualidade da formação dual e a melhorá-la no futuro.” (BMBF 2018, 11)

A primeira secção deste capítulo irá abordar precisamente estes desafios e as medidas implementadas no sentido de os tentar solucionar. De seguida, será feita uma descrição das principais conclusões sobre o diagnóstico feito ao sistema de ensino e formação profissional alemão nos dias de hoje, no âmbito das entrevistas que foram feitas aos principais agentes políticos intervenientes. Já a secção final contará com uma breve análise aos resultados empíricos, face ao que foi discutido anteriormente com base na literatura disponível sobre o tema.

### 5.1.1. A correspondência entre oferta e procura

Não obstante o aumento do número de vagas para formação disponibilizadas pelas empresas durante o ano de 2017, tem-se assistido durante os últimos anos a uma intensificação de duas tendências contraditórias entre si: se, por um lado, existe um número significativo de vagas que as empresas não conseguem preencher (48.900 em 2017), por outro lado, existe também um número considerável de jovens que não conseguem obter um lugar para iniciar a sua formação (cerca de 23.700 em 2017)<sup>126</sup>. Estes números demonstram as crescentes dificuldades que se sentem em fazer corresponder as vagas de formação disponíveis à procura dos jovens e reflectem a necessidade de introduzir novos mecanismos no sistema que assegurem a adequação entre oferta e procura.

De acordo com os resultados de um estudo elaborado pelo BIBB, em 2016 quase metade das empresas inquiridas (45%) reportaram ter deixado vagas para formação por preencher. Este problema é mais visível não só em empresas mais pequenas<sup>127</sup>, por se acreditar que dispõem de menos recursos para desenvolver os processos de recrutamentos necessários e para investir em medidas de atracção dos jovens, mas também em alguns sectores específicos, como o sector do comércio alimentar ou da restauração e *catering*. Do ponto de vista geográfico, o problema das vagas por preencher é mais notório na região Este da Alemanha, enquanto que o problema dos jovens que não conseguem encontrar um lugar de formação numa empresa é mais evidente na região Oeste (e Norte) da Alemanha<sup>128</sup>. Associado a este problema, e possivelmente como uma consequência do

---

<sup>126</sup> Quando comparados com os números relativos ao ano anterior, verifica-se que ambos estes indicadores sofreram aumentos acima de 10% durante o ano de 2017 (BMBF 2018, 12).

<sup>127</sup> “A proporção de vagas de formação tende a ser inversamente proporcional ao número de empregados da empresa (entre 1 e 19 empregados: 50%; 20 a 99 empregados: 38%; 100 a 199 empregados: 34%; 200 empregados ou mais: 20%).” (BMBF 2018, 72).

<sup>128</sup> Cf. BMBF 2018, 76.

mesmo, tem-se registado desde 2011 um decréscimo no número de empresas com ofertas de vagas de formação profissional<sup>129</sup>. Da mesma forma, neste caso são empresas mais pequenas que demonstram uma maior tendência para reduzir a sua participação neste sistema de aprendizagem e, mesmo nos anos em que se regista um aumento no número de vagas oferecidas pelas empresas de maior dimensão, não tem sido suficiente para compensar a redução da participação das primeiras.

A dificuldade em preencher as vagas de formação oferecidas conjugada com as dificuldades que muitos jovens enfrentam para conseguir encontrar uma vaga onde possam cumprir a componente prática da sua formação pode trazer consequências sérias para a sustentabilidade do sistema, uma vez que a adequação entre as necessidades do mercado de trabalho e a oferta de trabalhadores qualificados é um elemento central para todo o arranjo. Assim, ainda que esta falta de adequação seja resultado de um problema de correspondência – e não de escassez absoluta de oferta ou procura de vagas de formação profissional – é fundamental adoptar medidas que visem a correcção destes desequilíbrios, principalmente na região Noroeste da Alemanha.

Neste contexto, destacam-se os programas JOBSTARTER e JOBSTARTER plus (este último co-financiado pelo Fundo Social Europeu), cujos principais objectivos incluem a promoção da cooperação entre estruturas regionais de formação e da mobilidade inter-regional para jovens que desejam iniciar uma formação profissional. Para além disto, prevê-se ainda o reforço do apoio às pequenas e médias empresas, no sentido de estabilizar a sua participação neste sistema de aprendizagem (BMBF 2018, 93). Também em cofinanciamento com o FSE, o programa “*Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement*” visa desenvolver a coordenação dos governos locais

---

<sup>129</sup> De acordo com as estatísticas disponibilizadas pelo BIBB, das 2.15 milhões de empresas registadas na Alemanha, foram 426.375 as que disponibilizaram vagas de formação profissional durante o ano de 2016 (BMBF 2018, 73). No entanto, como referido no início deste capítulo, pela primeira vez em 2017 houve uma inversão desta tendência, com um aumento anual no número de contratos de formação assinados.

em matéria de ensino e formação profissional. Para isso, são estabelecidas estruturas de gestão interdepartamentais a nível local, para que possam constituir não só um elemento orientador e de monitorização e regulação do sistema, mas também um elo de ligação com os actores da sociedade civil local que beneficiariam se participassem no sistema de formação.

### 5.1.2. *A expansão educativa e a deriva académica*

Em 2013 registou-se pela primeira vez um número superior de inscrições para a Universidade em comparação com o número de alunos que se inscreveram para iniciar um curso profissional no sistema dual e, em 2017, a proporção foi de 515.300 para 390.300, respectivamente. Ainda que estes dados possam ser discutidos<sup>130</sup>, torna-se cada vez mais evidente que existe um enfraquecimento no domínio do ensino no âmbito do sistema dual e uma tendência de crescimento do ensino universitário – “o ingresso na educação terciária cresceu de 20% em meados dos anos 1990 para 35% em 2013. Durante o mesmo período de tempo, o ingresso no sistema dual caiu de mais de 40% para cerca de 35%” (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014, 15). As próprias políticas adoptadas pelos estados que visavam combater as críticas de segregação social e de falta de permeabilidade e de igualdade de oportunidades contribuíram de forma acentuada para esta tendência, pois acabaram por gerar uma ideia de sobrevalorização das vias académicas de prosseguimento de estudos e uma alteração dos perfis educacionais individuais<sup>131</sup>. Por outro lado, também as empresas começam a adoptar uma postura que

---

<sup>130</sup> Quando contabilizados os números tanto dos alunos estrangeiros que completaram a formação secundária nos seus países de origem, como dos alunos alemães a estudar fora, os dados ajustados ainda revelam uma ligeira vantagem para as inscrições no sistema dual (BMBF 2018, 13).

<sup>131</sup> “A recente deriva académica materializa-se particularmente no conceito de *Gemeinschaftsschule* (um tipo de escola secundária mais abrangente, que combina o ensino secundário inferior e intermédio), onde objectivos como a permeabilidade e a igualdade de oportunidades são os motivos pedagógicos – e, mais concretamente, políticos – subjacentes. A abolição por parte do estado federal de Baden-Württemberg do processo pelo qual os pais recebem informações e recomendações sobre para onde deveriam enviar as suas crianças depois do 4º ano (ie, com 10 anos de idade) constitui evidência adicional de que a política educativa

reflecte esta mentalidade, principalmente no sector dos serviços, onde a inclinação começa a ser a de contratar novos trabalhadores com diplomas universitários (Thelen 2004, 274-275). Contudo, nem todos os jovens que optam por esta via de ensino estão preparados ou sequer motivados para a seguirem, tal como revelam as taxas de abandono escolar dos cursos superiores de primeiro ciclo na ordem dos 28% (Cedefop 2018, 18).

Para tentar enfrentar esta questão, que acaba muitas vezes por ser prejudicial para os próprios jovens, o projecto “*Studienabbruch – und dann?*” tem como finalidade criar novas oportunidades no sistema dual para os alunos que desistiram da Universidade, oferecendo-lhes percursos de formação mais curtos através da acreditação de qualificações prévias. As pequenas e médias empresas são um parceiro fulcral neste objectivo, tendo à sua disposição um conjunto de incentivos específicos – como serviços de aconselhamento e de apoio na integração destes jovens nas suas vagas para formação – numa tentativa de estimular a sua participação neste sistema de aprendizagem (Cedefop 2018, 18). Adicionalmente, foram ainda instituídas medidas isoladas para possibilitar escolhas mais informadas e mais conscientes por parte dos jovens, como o reforço da orientação profissional nas escolas<sup>132</sup>, a organização de feiras profissionais ou a criação de iniciativas como a *Du + Deine Ausbildung = Praktisch unschlagbar*, uma campanha informativa que inclui a divulgação de materiais de promoção do sistema dual “através dos meios apropriados às suas idades com uma ampla variedade de actividades em vários meios de comunicação” (BMBF 2018, 100-101).

---

apoia a visão de que a educação superior é o caminho naturalmente mais compensador e socialmente preferível para os jovens.” (Deissinger 2019, 302).

<sup>132</sup> Nesta área, para além das iniciativas desenvolvidas em contexto escolar como a *Bildungsketten* que, com cofinanciamento do FSE, alargou os serviços de orientação e aconselhamento profissional aos alunos do 11º ano, foi também implementada uma linha telefónica com o objectivo de apoiar os jovens nestas decisões (Cedefop 2018, 17).

### *5.1.3. O desenvolvimento tecnológico e a digitalização*

A necessidade de adaptar o sistema de ensino e formação profissional às constantes mudanças económicas, sociais e no mercado de trabalho é, como anteriormente mencionado, uma característica inerente ao próprio sistema. Para acompanhar evolução de uma economia baseada na manufactura e na produção manual, representativa da década de 1980, para uma economia baseada no conhecimento e na informação, que caracteriza o século XXI, os formandos dos perfis ocupacionais no sector dos serviços passaram a representar 59% do total, tendo havido uma quebra de mais de 100.000 aprendizes nos perfis ocupacionais de carácter mais manual (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014, 13). Actualmente, os desafios emergem do desenvolvimento das novas tecnologias e das alterações que a digitalização pode trazer ao mundo do trabalho, nomeadamente a possível substituição da força de trabalho humana por robótica em tarefas repetitivas e facilmente programáveis. No entanto, o BIBB adianta que diversos estudos científicos, incluindo as suas próprias projecções, desmistificam este pressuposto e sustentam que as alterações trazidas pela digitalização não vão implicar substituição, mas sim novas exigências nas funções e nos conteúdos das tarefas executadas. Ou seja,

“os resultados demonstram que as ferramentas informáticas, as tecnologias para interagir com os clientes, as tecnologias para os recursos humanos e para a organização do trabalho e as tecnologias para processar grandes quantidades de informação irão todas aumentar significativamente os requisitos para os trabalhadores, do ponto de vista das empresas. Neste contexto, isto indica que poucas tarefas repetitivas de rotina, mais tarefas manuais e, em particular, mais tarefas interactivas e baseadas no conhecimento serão executadas pelos trabalhadores nas empresas onde estas tecnologias estão implementadas. Apesar de estas tecnologias de computação facilitarem o trabalho, requerem de igual modo

competências cognitivas superiores e competências manuais para controlar as máquinas”

(Lukowski & Neuber-Pohl 2017, 7).

Desta forma, a inovação tecnológica e digital exercerá pressão no sentido de aumentar o desenvolvimento de capacidades cognitivas e da inteligência criativa, bem como de competências sociais e pessoais, já que a redução do tempo despendido com tarefas administrativas se traduzirá eventualmente em mais interações e actividades interpessoais. Entre as exigências mais significativas destacam-se a capacidade de trabalhar em equipa, a flexibilidade, a disponibilidade para aprender e também a capacidade de adoptar uma metodologia de trabalho autónoma, orientada para a tomada de decisões, para os resultados e para a resolução de conflitos (Schwarz, Conein & Tutschner 2017, 14).

Para além da natural actualização e modernização das normas e requisitos de formação dos perfis educacionais para acomodar as novas exigências tecnológicas e de organização do trabalho através do processo negocial que envolve os parceiros sociais<sup>133</sup>, destacam-se outros programas que foram pensados especificamente para acompanhar estas mudanças. Por um lado, a iniciativa *Berufsbildung 4.0* foi implementada pelo BMBF e pelo BIBB no sentido de compreender os impactos da digitalização na estruturação das qualificações e dos perfis ocupacionais para que possam ser tomadas medidas preventivas de ajustamento. Por outro lado, através dos projectos *ASCOT* e *ASCOT+* “*Kompetenzmessung in der beruflichen Bildung*” foram desenvolvidos métodos de avaliação, com recurso a ferramentas digitais em determinados perfis ocupacionais, para serem aplicados tanto a processos de ensino e aprendizagem como à organização de exames. A perspectiva de longo-prazo deste programa consiste em

---

<sup>133</sup> Durante o ano de 2017 foram aprovadas 31 novas normas de formação para perfis ocupacionais, que resultaram ou da criação de perfis ocupacionais novos ou da modernização/actualização de perfis ocupacionais já existentes (BMBF 2018, 96).

conseguir “ajudar a melhorar ainda mais a qualidade dos processos de educação e formação, a tornar mais objectivas as avaliações de desempenho dos aprendizes e a apoiar a modernização dos sistemas de examinação” (BMBF 2018, 109). A iniciativa *ASCOT* foi também pensada como um mecanismo de garantia da qualidade para esta modalidade de ensino (Cedefop 2018, 14-15). Adicionalmente, foram tomadas medidas de apoio ao uso de meios digitais no ensino profissional, no sentido de modernizar e aumentar a competitividade neste sistema de aprendizagem e para desenvolver as competências digitais de formandos e formadores. Por fim, foram ainda criados programas de apoio financeiro a centros de formação – que suportam a participação das pequenas e médias empresas – para que possam adquirir os equipamentos e materiais necessários e acompanhar o ritmo de desenvolvimento tecnológico e digital.

#### *5.1.4. A heterogeneidade da população jovem*

Um outro desafio que se coloca ao sistema de ensino profissional, e que resulta também do mundo interligado e em constante mudança no qual vivemos, consiste na crescente heterogeneidade da população jovem. Actualmente, os alunos que participam nesta modalidade de ensino são oriundos de contextos sociais, económicos e culturais muito diferentes, podendo por isso requerer um tipo de acompanhamento ou apresentar necessidades de integração que podem ser mais exigentes para o sistema.

Apesar de sempre ter sido um dos países preferidos por migrantes na busca por uma vida melhor, nos últimos anos a Alemanha tem desempenhado um papel fundamental no acolhimento de refugiados, estimando-se que tenha já recebido cerca de um milhão e meio de pessoas vindas principalmente do Médio-Oriente. De acordo com dados de 2016, no grupo etário entre os 15 e os 19 anos, cerca de 30% dos jovens eram provenientes de famílias migrantes, dos quais apenas um terço tinha nascido na Alemanha

(BMBF 2018, 55). No que diz respeito ao seu perfil educacional, a maioria destes jovens participou já no sistema de ensino alemão, mas o seu desempenho e resultados são de forma geral inferiores aos dos alunos cuja proveniência não é de origem migrante<sup>134</sup>. Talvez por este motivo, a taxa de participação destes jovens no sistema de ensino profissional seja significativamente inferior à taxa de participação dos jovens alemães: em 2016 foi de 27,6%, em comparação com 55,8% (BMBF 2017, 55). Por outro lado, os jovens de origem migrante esforçam-se mais por encontrar uma vaga para formação neste sistema de ensino, mas são invariavelmente menos bem-sucedidos que os seus colegas<sup>135</sup> e, mesmo quando estão na posse das mesmas qualificações, acabam por encontrar mais obstáculos e menos oportunidades de formação<sup>136</sup>. Entre as razões apontadas para estas disparidades são geralmente mencionadas as qualificações prévias inferiores e a ausência de estágios em empresas feitos antes da candidatura ao ensino profissional ou, numa outra dimensão, os problemas com a língua alemã ou o contexto do mercado regional (BMBF 2018, 57)<sup>137</sup>.

Por outro lado, associado a esta questão, mas não de forma exclusiva, surge o problema dos alunos com dificuldades de aprendizagem. Apesar de, como já foi referido,

---

<sup>134</sup> “A vasta maioria dos jovens migrantes já passou pelo sistema escolar alemão, no qual têm uma maior probabilidade – quando comparados com os candidatos cuja origem não é migrante – de ter alcançado apenas o certificado de conclusão do ensino secundário inferior, ou mesmo de não terem qualquer certificado de conclusão.” (Beicht 2017, 44)

<sup>135</sup> “Estudos empíricos chegaram à conclusão que os jovens com origem migrante são tão interessados na formação profissional como aqueles sem origem migrante e que muitos deles fazem um esforço maior que os jovens alemães para obter uma vaga de formação. O inquérito BA/BIBB de 2016 revelou que 26% dos candidatos de origem migrante a vagas de formação que estavam registados na BA [*Bundesagentur für Arbeit* – a agência de emprego alemã] obtiveram colocação para formação numa empresa, um número muito inferior ao de candidatos de origem não-migrante (42%).” (BMBF 2018, 56).

<sup>136</sup> “As chances de migrantes na posse de um certificado de conclusão do ensino secundário intermédio são agora apenas ligeiramente melhores que as dos migrantes com certificado de conclusão do ensino secundário inferior, e em comparação com as pessoas com um certificado de conclusão do ensino secundário inferior, mas que não são de origem migrante, este grupo está mesmo em desvantagem.” (Beicht 2017, 45).

<sup>137</sup> Por este motivo, e de acordo com um estudo BIBB/BA, praticamente todos os refugiados alegaram precisar de mais apoio com a língua alemã e de mais esclarecimentos sobre diferentes vias de formação e ocupações profissionais e sobre aspectos específicos do funcionamento quotidiano do ensino profissional – como assistência para se candidatarem a vagas de formação ou ajuda para estabelecer o contacto inicial com as empresas ou para escrever candidaturas (Gei e Matthes 2017, 47-48).

não existirem requisitos mínimos de entrada no sistema dual, a realidade demonstra que as empresas optam por escolher receber os formandos que apresentam um certificado de conclusão escolar de nível mais elevado ou com maior aproveitamento (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014, 18). Estas práticas deixam marcas sérias no percurso dos jovens preteridos<sup>138</sup> e demonstram que, não poucas vezes, a exclusão destes jovens do sistema de formação não se explica apenas pelo aumento das competências exigidas pelo mercado de trabalho.

Motivados pela convicção que a economia alemã, para enfrentar o desafio demográfico e a eventual escassez de trabalhadores qualificados, precisa do contributo de todos os jovens enquanto população activa, foram desenvolvidos vários projectos que visam fomentar a sua integração no ensino profissional e incentivar as empresas a flexibilizar os seus processos de selecção e recrutamento. Entre eles, salientam-se o programa *Berufsorientierung für Flüchtlinge*, que disponibiliza aconselhamento de orientação profissional e preparação prática (como aulas de alemão ou esclarecimentos gerais sobre o funcionamento do sistema) para facilitar a integração no mercado de trabalho aos jovens refugiados e, com o mesmo propósito, mas co-financiado pelo FSE, o projecto *Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerber und Flüchtlingen*. Para chegar aos jovens com dificuldades de aprendizagem relacionadas com contextos sociais adversos desenvolveu-se a iniciativa *RESPEKT*, que financia as mais diversas actividades por forma a melhorar de uma forma geral o seu bem-estar, a sua estabilidade e a sua integração na comunidade (BMBF 2018, 104). Direcção para as empresas e promovendo a flexibilidade dos processos de recrutamento para que mais jovens sejam

---

<sup>138</sup> “A maioria das suas tentativas “mal-sucedidas” de participação resultam num processo de rotulagem – tanto externo como interno. De um ponto de vista externo, devido à expansão educacional, as suas falhas educativas passam de um simples “não acabou a escola” para uma “falha” individual. Internamente, os jovens com baixo aproveitamento aceitam para si próprios esse rótulo – o que é um descrédito ainda maior.” (Solga, Protsch, Ebner e Brzinsky-Fay 2014, 19)

selecionados, desenvolveu-se o programa *Willkommenslotsen*, que nomeia mentores para que seja prestado aconselhamento tanto de oportunidades de financiamento, como de apoio legal, de negócio ou estratégico, tendo em vista a importância de desenvolver uma cultura de empresa mais aberta e integradora (BMBF 2018, 94). Em termos legislativos, o *Integrationsgesetz*, adoptado em 2016 para facilitar a integração dos refugiados na Alemanha, define algumas medidas na área da formação profissional dos jovens, como a redução de quatro anos para quinze meses do período de estância mínimo necessário para ser elegível para apoio financeiro à participação no sistema dual ou a adopção de medidas que simplificam o reconhecimento de qualificações obtidas previamente nos seus países de origem (Cedefop 2018, 20-21).

## 5.2. Entrevistas exploratórias com actores institucionais

Com o objectivo de melhor compreender não apenas o funcionamento do sistema de ensino profissional alemão, mas também a posição que ocupa na estrutura económica e social da Alemanha, e procurando também obter uma perspectiva tanto interna como sectorial sobre as diferentes motivações que sustentam a participação nesta modalidade de ensino e a sua promoção, entrevistou-se um conjunto de agentes institucionais relevantes.

Considerando as três partes envolvidas no arranjo institucional que possibilita a existência do sistema de ensino profissional, e em particular o sucesso do sistema dual alemão, foram contactadas por email quatro instituições, no sentido de identificar a pessoa mais indicada para ser entrevistada no âmbito desta investigação. Todas as solicitações foram bem acolhidas e obtiveram-se as seguintes respostas:

**Tabela 5: Entrevistados durante a fase exploratória sobre o sistema dual alemão**

<u>Instituição:</u>	<u>Representante:</u>
<b>Ministério Federal da Educação e Investigação</b> <i>(Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF)</i>	<b>Dr. Oliver Diehl</b> Departamento de Regulação do Ensino Profissional
<b>Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional</b> <i>(Bundesinstitut für Berufsbildung – BIBB)</i>	<b>Dr. Philipp Ulmer</b> Departamento de Cooperação Internacional e perito na cooperação entre a Alemanha e Portugal
<b>Confederação Alemã dos Sindicatos</b> ( <i>Deutsche Gewerkschaftsbund – DGB</i> ) <sup>139</sup>	<b>Thomas Giessler</b> Departamento de Educação e Formação Profissional; participa também num grupo de trabalho bilateral entre a Alemanha e Portugal para o desenvolvimento do ensino e formação profissional
<b>Confederação Alemã das Associações Empregadoras</b> <i>(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA)</i> <sup>140</sup>	<b>Dra. Lena Behmenburg</b> Departamento de Educação e Formação Profissional

As entrevistas foram estruturadas de acordo com três tópicos principais – caracterização e perspectiva geral sobre o sistema, vantagens e motivações individuais para participação e possibilidade de exportação/importação do modelo – e realizadas em inglês e presencialmente, entre os dias 17 e 21 de Junho de 2019, na sede das instalações de cada uma das instituições nas cidades de Bona (BMBF e BIBB) e Berlim (DGB e BDA). Adicionalmente, foi ainda estabelecida uma conversa informal com um contacto pessoal no Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais (*Bundesministerium für Arbeit and Soziales – BMAS*), Dr. Sven Rähner, que, apesar de não ter envolvimento directo no

<sup>139</sup> Tal como nos explicou o entrevistado, a DGB é a única confederação de sindicatos na Alemanha, com cerca de seis milhões de membros, e reúne os oito maiores e mais importantes sindicatos alemães: o sindicato do sector da metalurgia (*IG Metall*), o sindicato do sector dos serviços (*ver.di*), o sindicato do sector das minas, químicos e energia (*IG Bergbau, Chemie, Energie*), o sindicato do sector da educação e ciência (*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*), o sindicato do sector da construção, agricultura e ambiente (*IG Bauen-Agrar-Umwelt*), o sindicato do sector da restauração (*Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*), o sindicato do sector dos transportes ferroviários (*Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft*) e o sindicato da polícia (*Gewerkschaft der Polizei*).

<sup>140</sup> De acordo com a explicação dada pela entrevistada, a BDA é uma organização de coordenação (“umbrella organisation”) sociopolítica que abrange toda a economia alemã e que representa mais de um milhão de empresas e vinte milhões de trabalhadores de vários sectores económicos incluindo indústria, comércio, transportes, sector bancário ou agricultura, através da adesão voluntária das federações de empregadores.

sistema de ensino e formação profissional inicial, tem responsabilidade no desenvolvimento e promoção profissional contínua para adultos. Tendo em conta a natural ligação entre ambos os sistemas e o conhecimento subjacente sobre os conceitos basilares da formação profissional, considerou-se produtiva e útil a partilha de impressões sobre este tema.

### *5.2.1. Caracterização e perspectiva geral*

<b>Topic 1</b>	1. What are the main characteristics for the success of German dual system?
	2. What are the main challenges for the current dual system?
	3. Why do you think people have such a good image of VET?

As questões incluídas neste primeiro tópico visam possibilitar uma melhor compreensão do sistema dual de ensino profissional na Alemanha, de acordo com a óptica dos diferentes actores que nele intervêm. Assim, pretende-se saber mais sobre as características que são tidas como fundamentais para o sucesso desta via de ensino, bem como sobre os desafios que se enfrentam actualmente. Por outro lado, pretende-se também compreender as razões pelas quais o sistema dual – ou o sistema de ensino profissional em geral – beneficia de uma imagem positiva e de uma ampla aceitação social na Alemanha.

Para Oliver Diehl, o elemento-chave que determina o sucesso deste sistema e que distingue a Alemanha da maioria dos países europeus é a atitude e o poder de iniciativa do sector privado, que resulta em parte de um espaço que é concedido pelos governos central e regionais para que as empresas possam manifestar e formular as suas próprias necessidades. Um segundo elemento de extrema relevância foi apontado como sendo o princípio do consenso, que consiste no envolvimento não apenas das empresas e das associações de empregadores, mas também dos sindicatos e das suas organizações associadas. De acordo com Diehl, este princípio tem como consequência um elevado

nível de aceitação do sistema por parte dos parceiros sociais, que seria difícil de replicar se as decisões fossem tomadas de forma unilateral pelos departamentos governamentais, uma vez que não se assegurariam os interesses e necessidades das duas partes do mercado de trabalho. Associado a estas características é também identificado como crucial o elemento da cooperação, mas uma cooperação real, vivida, que se traduz na existência de um espaço de confiança mútua no entendimento geral, e também ele mútuo, de que as contribuições de todos os actores visam sempre o favorecimento e o benefício dos jovens, ainda que possam naturalmente existir diferenças em relação a alguns pontos. Outras características que mereceram também a menção de Diehl foram o enquadramento legal claro e adequado que assegura e sustenta o bom funcionamento do sistema e ainda o facto de os perfis ocupacionais serem reconhecidos e valorizados em todo o território alemão.

De acordo com Philipp Ulmer, são cinco as características que determinam o sucesso do sistema dual alemão. Em primeiro lugar, o facto de a aprendizagem decorrer tanto na escola como numa empresa é fundamental para que os aprendizes possam ter contacto com o mundo real do trabalho e com todas as dificuldades e desafios que podem decorrer dos processos de trabalho e que não podem ser sentidas em contexto escolar. Por outro lado, o princípio da ocupação (*Berufsprinzip*) desempenha também um papel fundamental, na medida em que possibilita que o objectivo da formação seja todo o espectro de uma profissão e não uma função em concreto. A terceira característica a merecer destaque é o princípio do consenso, necessário para alcançar qualquer decisão nesta área. Segundo Ulmer, é de extrema importância que a lei estipule o envolvimento dos diferentes actores no sistema de ensino e formação profissional, pois só assim é possível existir um diálogo institucionalizado e um sentimento de confiança e reconhecimento mútuo dos interesses legítimos de cada parte que constituem, por sua vez, a base para a construção de compromissos. As restantes duas características são a

existência das Câmaras com os seus poderes de controlo, regulação e supervisão, e por fim, a vasta aceitação pela sociedade das qualificações provenientes do sistema dual de ensino e formação profissional.

Na opinião de Thomas Giessler, a forma como as empresas participam neste sistema é um aspecto que merece destaque na sua caracterização, uma vez que a sua acção é definida por um enquadramento legal claro que está sustentado pela lei laboral. Os aprendizes têm um contrato de aprendizagem e são considerados trabalhadores da empresa estando, por isso, protegidos pela lei e podem ser defendidos pelos sindicatos. Relacionado com este ponto surge o envolvimento dos parceiros sociais, que marca a diferença no sistema alemão principalmente por reflectir um envolvimento real e dinâmico, nomeadamente no desencadear do processo para criar ou actualizar perfis ocupacionais. Por fim, a ênfase colocada no desenvolvimento de competências sociais e metódicas merece também destaque, no sentido em que a formação em contexto de trabalho permite aos aprendizes desenvolverem um conjunto de capacidades que não se podem simular no contexto escolar, mas que são fundamentais para o bom desempenho da sua profissão.

Para Lena Behmenburg, o tópico de maior relevância para o sucesso do sistema é o envolvimento dos parceiros sociais, não só porque possibilita que haja uma ampla aceitação do sistema, mas também porque garante que os perfis ocupacionais consideram as necessidades do mercado de trabalho, um aspecto fundamental para que os jovens possam dispor de boas oportunidades quando transitarem para o mundo laboral. Em segundo lugar, é referida a longa tradição do sistema dual, uma vez que as empresas se envolvem porque se sentem responsáveis perante a sociedade em dar continuidade a esta via de aprendizagem. Por fim, a flexibilidade do sistema é também identificada como um factor positivo, na medida em que permite às empresas adaptarem uma parte dos

conteúdos curriculares às suas próprias características e necessidades de negócio, ainda que respeitando sempre um amplo conjunto fixo de normas para cada profissão que assegura o reconhecimento nacional da qualificação.

No que diz respeito aos desafios que o sistema dual de ensino e formação profissional enfrenta nos dias de hoje, Oliver Diehl referiu o número decrescente de vagas para formação nas empresas, também o problema demográfico e ainda a expansão do sector académico universitário. De acordo com o representante do BMBF, as Universidades estão a multiplicar-se pela Alemanha, uma vez que, confrontados com a crise demográfica, os governantes locais consideram que a criação destes estabelecimentos de ensino pode ajudar a fixar os jovens nas regiões, promovendo assim a inovação e o desenvolvimento regional. Philipp Ulmer destacou igualmente a questão demográfica e o desvio para o ensino universitário, tendo identificado ainda o factor da permeabilidade entre os percursos educativos, referindo que é fundamental que os jovens conheçam todas as possibilidades que têm ao seu alcance para que possam fazer escolhas mais informadas. Já Thomas Giessler considera que o facto de o sistema estar dependente do mercado é um desafio relevante, principalmente em situações de maior fragilidade económica quando as empresas se sentem mais tentadas a limitar a sua participação como forma de reduzir custos. Por outro lado, foi ainda mencionada a necessidade cada vez mais premente de este sistema ser capaz de integrar alunos provenientes de contextos socioeconómicos menos favoráveis, de que são exemplo mais actual os refugiados. As alterações demográficas e a escolha do ensino universitário foram também desafios identificados por Lena Behmenburg, tal como as disparidades que se registam entre diferentes regiões alemãs em termos de oferta e procura e ainda os problemas de falta de maturidade e de falta de competências sociais dos aprendizes com que as empresas se deparam. Também Sven Rähner apontou as consequências da digitalização e a

necessidade de os perfis ocupacionais se ajustarem às novas exigências tecnológicas, como sendo o maior desafio que o sistema enfrenta actualmente.

Por fim, no que concerne aos motivos apontados como explicativos do elevado grau de aceitação social e da imagem positiva que a sociedade tem do sistema dual, foram várias as considerações feitas. Oliver Diehl considera que o aspecto que mais contribuiu para esta imagem é o facto de, após a conclusão da formação, os jovens terem oportunidades de trabalho imediatas e de poderem construir uma carreira profissional, onde evoluem e progridem não só dentro da empresa, como dentro do sector económico no qual obtiveram a sua qualificação. Por outro lado, Philipp Ulmer apontou os factores história e tradição como basilares para a imagem positiva destas qualificações, uma vez que na Alemanha a profissão, o ofício de um indivíduo, foi desde sempre um elemento essencial para o seu reconhecimento pleno como pessoa e para o seu estatuto social na comunidade. Também Thomas Giessler mencionou este elemento como fundamental para a reputação do ensino e formação profissional, referindo-se a ele como um espírito de orgulho em relação à profissão que passa a fazer parte da identidade individual. Já Lena Behmenburg considera que a boa imagem resulta de uma combinação entre a facilidade com que os jovens integram o mercado de trabalho em profissões bem remuneradas e a tradição da valorização social de uma profissão que conte com um elemento prático e manual. Os mesmos argumentos foram avançados por Sven Röhner – a longa história e tradição do sistema, a ética profissional (*Berufsethos*) como parte da identidade individual, os salários elevados que caracterizam a maioria das ocupações, principalmente na indústria automóvel e electrónica – mas foi ainda acrescentada a estabilidade deste sistema e a confiança que transmite, pelo facto de aos aprendizes estarem associadas taxas de desemprego baixas, principalmente no contexto Europeu.

Assim, e em suma, entre os principais elementos que caracterizam o sistema de ensino e formação profissional alemão foram identificados o envolvimento dos parceiros sociais e a cooperação efectiva entre si, orientada pelo princípio do consenso; também a atitude de iniciativa do sector privado e ainda o enquadramento legal do sistema que permite o seu regular funcionamento e a ampla aceitação da qual beneficia. Relativamente aos desafios, destaca-se a questão demográfica, a tendência crescente do prosseguimento de estudos superiores e a necessidade de tornar o sistema mais flexível para permitir uma maior integração de jovens de contextos menos favorecidos e para permitir também uma adaptação dos perfis educacionais às inovações digitais. Por fim, as razões avançadas para justificar a imagem positiva e o nível elevado de aceitação na sociedade incluem, não só a longa história e tradição do sistema baseado na ideia de que a profissão faz parte da identidade individual, mas também as boas perspectivas de carreira após a integração no mercado de trabalho.

### 5.2.2. *Vantagens e motivações individuais*

<b>Topic 2</b>	1. What are the advantages for your institutions in supporting VET?
	2. How do you explain the changing position of companies and unions over the last decade in supporting VET?

Neste segundo tópico foram incluídas questões que pretendem contribuir para uma melhor compreensão dos motivos pelos quais as diferentes partes se envolvem activamente no sistema de ensino e formação profissional, bem como as vantagens que retiram dessa participação.

De acordo com Oliver Diehl, o governo concede participar neste arranjo tripartido por considerar que esta é a forma mais eficaz de garantir que os jovens obtêm qualificações que lhes serão úteis no futuro, uma vez que o conhecimento especializado sobre as necessidades do mercado de trabalho se encontra precisamente entre as empresas

e os sindicatos e não nos funcionários públicos dos órgãos administrativos. Tendo em conta o superior interesse dos jovens e zelando pelo desempenho económico nacional, o Ministério da Educação desempenha um papel de moderador e coordenador de todo o sistema, promovendo a formação de uma mão-de-obra qualificada que dará às empresas uma vantagem competitiva no mercado e que lhes permitirá garantir a sua sustentabilidade futura.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Philipp Ulmer considera que o envolvimento do Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional, também ele com um propósito coordenador e moderador, é motivado fundamentalmente pela necessidade de promover um diálogo sério e informado, que seja sustentado em informação concreta, credível e acessível a todas as partes. Deste modo, o BIBB desenvolve inúmeros estudos e investigações e faculta os mais variados dados estatísticos, por considerar que de outra forma os parceiros sociais enfrentariam maiores dificuldades em negociar, o que resultaria num enfraquecimento de todo o sistema.

Já para Thomas Giessler, os sindicatos querem fazer parte do sistema porque consideram que o mesmo assegura a qualificação dos trabalhadores, dotando-os de competências sólidas que lhes permitirão alcançar uma posição estável no mercado de trabalho. Por outro lado, os sindicatos encaram também este sistema como uma forma de garantir a defesa dos trabalhadores desde o momento inicial em que integram o mercado de trabalho, uma vez que os aprendizes são, na sua larga maioria, sindicalizados, estando por isso protegidos e tendo ainda a possibilidade de participar nos órgãos decisórios sobre as suas próprias condições laborais.

Na óptica de Lena Behmenburg, uma das vantagens que as empresas retiram do seu envolvimento é naturalmente a possibilidade de formarem a sua própria força de trabalho, vendo assim reduzidos os custos não apenas de recrutamento futuro, mas

também de formação inicial e integração. De resto, as empresas olham também para este arranjo como uma oportunidade de atrair os jovens que acabam por se manter na empresa após o período de formação, uma via que se vai tornando cada vez mais importante no contexto da crise demográfica actual e de uma crescente concorrência entre empregadores pelos jovens mais qualificados.

Adicionalmente, inquiriram-se também os representantes dos sindicatos e das associações empregadoras sobre o decréscimo de vagas de formação disponibilizadas pelas empresas que tem vindo a acentuar-se durante os últimos anos. Thomas Giessler referiu que os sindicatos são fortemente críticos da redução na oferta do número de vagas, um problema agravado pela proliferação de empresas *start-up* e de empresas internacionais que se estabelecem na Alemanha porque não estão familiarizadas com a tradição da formação, e acrescentou que são necessários mais programas que promovam a atractividade desta via de ensino. Por outro lado, Lena Behmenburg recusa que este seja um problema generalizado, até porque serão as próprias empresas a sofrer com essa redução quando a economia voltar a prosperar uma vez que ficam com falta de mão-de-obra. Contudo, por reconhecer que há de facto empresas que reduzem custos com a formação profissional quando enfrentam contextos económicos menos favoráveis, a representante da BDA considera que nesses momentos as Câmaras desempenham um papel fundamental em motivar as empresas a permanecer activas na oferta de formação.

Contribuir para que se reúnam todas as condições para o bom funcionamento de um sistema que tem mais de uma centena de anos de história e tradição na Alemanha e assegurar que os jovens são dotados das qualificações profissionais mais adequadas para poderem construir uma carreira de sucesso em determinado sector económico são, desta forma segundo os entrevistados, os dois factores que mais motivam os actores a participar neste arranjo tripartido. Por outro lado, existem também vantagens concretas para cada

parte que incluem a redução de custos com processos de formação e recrutamento no caso do governo e das empresas, ou ainda o aumento da sua base de apoio e o conseqüentemente fortalecimento do seu poder negocial no caso dos sindicatos.

### 5.2.3. Possibilidade de exportação/importação

<b>Topic 3</b>	1. What are the aspects of the German dual system that can be easily exported?
	2. What are the aspects of the German dual system that cannot be exported?
	3. What would be the best advice on mechanisms to improve the social image/reputation of VET?

As questões que constituem este tópico visam essencialmente averiguar a possibilidade de exportar o sistema de ensino e formação profissional para outros países, tendo em conta que, como referido anteriormente, são diversas as instituições internacionais que recomendam a adopção de medidas que sigam o exemplo alemão nesta via concreta de ensino.

Para Oliver Diehl, não é possível replicar a cultura que sustenta o valor de todos os conceitos-chave que dão vida ao sistema alemão; no entanto, existem alguns elementos que se podem importar, ainda que com as devidas adaptações às diferentes realidades. Assim, na sua opinião, é possível criar-se uma instituição como o Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional, que seja responsável por garantir um diálogo de cooperação fundado na confiança, entre as partes envolvidas. Por outro lado, é também possível desenvolver-se, ao mais alto nível, um discurso político que valorize esta via de ensino. E por fim, é ainda possível que seja criada uma rede – credível e com qualidade – de infraestruturas que cooperem activamente entre si, que inclua não apenas os estabelecimentos de ensino, como as escolas profissionais, os centros de formação e as empresas, mas que invista também no desenvolvimento e na formação sólida de professores e formadores.

Philip Ulmer considera que é possível adoptar o modelo organizativo do sistema, onde aqueles que possuem o conhecimento prático do mercado do trabalho e a experiência das profissões estão no centro desta via de ensino e têm a capacidade de influenciar todo o processo de formação profissional dos jovens. Para isso, acrescenta, é preciso apenas que haja vontade por parte dos órgãos de administração central e local para cederem uma parte do seu poder e do seu espaço de acção, permitindo assim que empresas e trabalhadores apliquem e executem o seu conhecimento técnico no desenvolvimento das qualificações profissionais.

Também Thomas Giessler considera que não é possível exportar o sistema alemão como um todo, porque o contexto desempenha um papel fundamental. Todavia, o sucesso do sistema constrói-se com base em características concretas que podem ser reproduzidas mesmo em diferentes contextos. Entre essas particularidades, destaca o facto de ser uma educação holística, que não pretende transmitir apenas conhecimentos técnicos, mas também um importante conjunto de competências sociais e a própria estrutura dos cursos, que devem ter uma duração mínima de três anos e que devem ser sólidos e coerentes, não consistindo apenas num agregado de módulos. Por outro lado, deve existir uma cooperação efectiva entre ambas as instituições de aprendizagem, sendo fundamental que exista uma ponte de contacto entre os professores da escola e os formadores do local de trabalho, que devem estar de igual forma dotados de competências pedagógicas e cognitivas para poderem ser verdadeiros veículos de conhecimento. Em último lugar, Giessler refere também a necessidade de definir um enquadramento legal transparente e regulador, que estabeleça, entre outras coisas, o envolvimento autêntico dos parceiros sociais e o estatuto legal dos aprendizes como trabalhadores da empresa onde fazem a sua formação.

Já Lena Behmenburg refere que é possível exportar a estrutura geral do sistema, principalmente o modelo de envolvimento das associações empregadoras e dos sindicatos, através de campanhas que consciencializem a sociedade para a importância de ter uma mão-de-obra jovem e qualificada, já que este é o ponto fundamental para o bom funcionamento do sistema. Contudo, acredita também que não é possível exportar a história e o nível de aceitação do sistema que se testemunha na Alemanha.

Relativamente às práticas que podem ser adoptadas no sentido de tentar melhorar a percepção que a sociedade tem sobre esta via de ensino, foram identificadas algumas possibilidades. Philipp Ulmer considera que o ponto mais importante é o de existir um sentimento de propriedade, de posse em relação ao ensino profissional, porque só assim haverá um investimento real na sua qualidade. E neste aspecto, o papel dos organismos governamentais é essencial para incentivar as instituições a organizarem espaços de encontro, de debate e de troca de ideias entre os sindicatos e as associações empregadoras, para que possa emergir um verdadeiro plano político nesta área. Segundo Ulmer, um projecto de sucesso desenvolvido num sector que esteja aberto ao diálogo cooperante com os parceiros sociais no sentido de encontrar soluções comuns, e que esteja disposto a proceder a reformas baseadas nos pareceres dos peritos, contribuirá significativamente para a opinião positiva que os outros sectores podem formar sobre o ensino profissional. Para além disto, é também sugerida a divulgação das vantagens e dos benefícios destas qualificações através de entrevistas com participantes do sistema, da divulgação de materiais audiovisuais não só pelos jovens, mas também pelas suas famílias e ainda através da discussão organizada em escolas e outras plataformas com acesso aos alunos e suas famílias sobre as várias possibilidades alternativas de prosseguimento de estudos. Para Thomas Giessler, a reputação social desta via de ensino beneficia bastante da atitude das empresas quando compreendem não só que a sua participação empenhada no sistema

é uma mais-valia para o seu próprio desempenho económico, mas principalmente que os aprendizes não podem ser usados meramente como mão-de-obra mais barata. Para garantir este nível de comprometimento, é crucial que os aprendizes sejam vistos à luz da lei como trabalhadores da empresa onde fazem a sua formação, não só para garantir que podem ser protegidos, mas também para que possa ser construída uma relação de confiança mútua que potenciará uma contratação futura. Um argumento similar é avançado por Lena Behmenburg, que aponta como possível forma de melhorar a imagem desta via de ensino a identificação de um sector onde haja escassez, mas ao mesmo tempo uma necessidade elevada de trabalhadores qualificados e persuadir as empresas a iniciarem este tipo de formação. Assim, o primeiro passo estará dado e os resultados positivos desta experiência contribuirão para construir uma melhor percepção geral e para difundir as boas práticas por outros sectores.

Em suma, é comum a ideia de que não é possível exportar o sistema alemão de ensino e formação profissional como um todo, principalmente os aspectos que correspondem aos factores culturais e de contexto de aceitação e à valorização da ocupação profissional como parte da identidade individual. No entanto, parece existir um entendimento quanto à possibilidade de replicar determinados elementos que são também por si definidores do sucesso do sistema que aqui se analisou. A saber, a institucionalização do próprio sistema através, por um lado, da definição de um enquadramento legal claro e aceite por todas as partes que estabeleça, entre outros aspectos, o envolvimento genuíno e proactivo das associações empregadoras e dos sindicatos e, por outro lado, através da criação de uma instituição que possa moderar e coordenar o desenvolvimento de todos os processos necessários, da qual é exemplo o Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional. Esta mesma institucionalização é também tida como um mecanismo fundamental para fazer desaparecer o estigma contra

o ensino e formação profissional e para melhorar a sua imagem, por forma a que seja reconhecido por toda a sociedade – empregadores, trabalhadores, professores, pais e alunos – como uma via verdadeiramente válida e alternativa ao ensino de orientação académica.

### 5.3. Análise dos resultados

<b>Características determinantes de sucesso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Princípio do consenso</li> <li>• Envolvimento real dos parceiros sociais</li> <li>• Enquadramento legal claro</li> </ul>
<b>Principais desafios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterações demográficas</li> <li>• Disparidades regionais entre oferta e procura</li> </ul>
<b>Motivos para imagem social positiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefícios reais na qualificação dos jovens</li> <li>• Longa tradição e raízes históricas</li> </ul>
<b>Vantagens e motivações individuais para participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupação geral com situação dos jovens e com o bom desempenho da economia nacional</li> <li>• Preocupações individuais relacionadas com a redução de custos de recrutamento e formação ou com o aumento do número de sindicalizados e do poder negocial</li> </ul>
<b>Possibilidade de exportação/importação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impossível transpor modelo alemão como um todo</li> <li>• Possível reproduzir alguns elementos: enquadramento legal e modelo de cooperação tripartida</li> </ul>

Reflectindo sobre a exposição descritiva feita na secção anterior, não se assinala a existência de divergências significativas entre os actores que aceitaram ser entrevistados no âmbito desta investigação. Assim, este capítulo será concluído com uma análise geral às respostas dadas e procurará estabelecer um paralelo entre as perspectivas oferecidas por quem trabalha todos os dias neste tópico e o enquadramento teórico já desenvolvido no início deste capítulo e no anterior.

No que diz respeito às principais características do sistema de ensino profissional alemão e que são determinantes para o seu sucesso, observa-se uma concordância generalizada sobre a importância do princípio do consenso, uma vez que foi mencionada pelos quatro entrevistados. Tendo sido avançado por Tremblay e Le Bot (2003) como um

dos três princípios conceptuais nos quais assenta esta modalidade de ensino, tal discutido na secção 4.2, confirma-se assim o seu importante contributo em possibilitar um melhor entendimento sobre o funcionamento dos diferentes sectores da economia e do mercado. Esta percepção mais adequada da realidade é reconhecida não apenas como sendo o resultado de um conhecimento especializado que apenas detêm aqueles que se encontram envolvidos diariamente no sector produtivo, mas também como substancialmente benéfica para os jovens ao assegurar-lhes uma integração tranquila no mercado de trabalho. Como também havia já sido referido, o valor do princípio do consenso foi de igual modo reconhecido como sendo crucial para que haja uma ampla aceitação do sistema, assente na confiança e reconhecimento mútuos dos diversos interesses que se nele se cruzam. Naturalmente associada a este princípio foi também mencionada por todos os entrevistados a importância do envolvimento real dos parceiros sociais. Este aspecto vai igualmente ao encontro do que havia sido avançado no capítulo anterior, na secção 4.2.2, quando o mesmo foi identificado como um dos elementos que garante a estabilidade e a consistência do sistema, assegurando o respeito pelos interesses de todas as partes envolvidas e, conseqüentemente, a sua participação empenhada e o bom funcionamento do sistema. Por fim, um outro elemento que havia sido identificado na mesma secção – o enquadramento legal – foi também referido mais do que uma vez durante as entrevistas. A Lei da Formação Profissional de 1969 (*Berufsbildungsgesetz*) é a que merece mais destaque, não só porque define com clareza aquilo que deve ser o conteúdo das normas de formação e o processo pelo qual são desenvolvidos (ou actualizados) os referenciais de formação, mas também porque determina a criação do Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional e lhe atribui a função principal de ser o “parlamento” deste sistema de educativo.

Já sobre os desafios, aquele que mereceu maior destaque pelos entrevistados foi a questão demográfica que afecta a sociedade alemã, pelo seu impacto tanto na redução do número de participantes no sistema dual de ensino profissional e no encerramento de escolas profissionais, como na crescente dificuldade que as empresas enfrentam para preencher as vagas de formação. Relacionada com este ponto, a preocupação com a expansão educacional e com a deriva académica foi também assinalada pelos representantes do Ministério Federal da Educação e Investigação e do Instituto Federal do Ensino e Formação Profissional. As questões associadas à cada vez maior heterogeneidade dos jovens que frequentam o sistema educativo alemão foram também suscitadas pelos representantes do BMBF e da Confederação Alemã dos Sindicatos, que assinalaram a necessidade de o sistema melhorar a sua capacidade de integração dos jovens refugiados e dos que, com origem migrante ou não, apresentam um desempenho académico mais irregular. Sobre este ponto, que tinha já sido levantado no início da secção 4.2 do capítulo anterior quando se discutiram os critérios de acesso ao sistema dual, confirmou-se que o nível de exigência das empresas é cada vez maior e que as dificuldades em encontrar uma vaga para formação são tanto mais pronunciadas quanto menos elevada for a qualificação final do ensino secundário. O problema das disparidades regionais e da consequente falta de correspondência entre a oferta e a procura foi apenas referido pelo representante do BMBF e da Confederação Alemã das Associações Empregadoras. Ambos sugeriram que se trata mais de uma questão de falta de informação e não de um problema estrutural, na medida em que globalmente existem vagas disponíveis para todos os jovens, faltando antes um conhecimento generalizado sobre os programas de mobilidade que os podem ajudar a mudar-se para uma região onde haja mais oferta no perfil ocupacional da sua escolha. Por outro lado, o tema da inovação tecnológica e da digitalização não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, tendo

surgido apenas na conversa informal com o contacto no Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Isto pode indicar que os principais intervenientes no sistema confiam que o mesmo está dotado dos mecanismos adequados para se adaptar a estas transformações – através do já apresentado processo para actualização dos perfis ocupacionais, onde o princípio do consenso é a chave – até porque, ao longo da sua existência, foram já várias as mudanças no mundo do trabalho testemunhadas e ultrapassadas por este sistema de ensino.

Um outro tópico onde se verificou uma concordância total entre os entrevistados foram os motivos pelos quais consideram que o sistema de ensino e formação profissional alemão beneficia de uma ampla aceitação social. Todos apontaram, por um lado, as vantagens que o mesmo traz para os jovens, ao dotá-los de uma qualificação profissional que lhes permite construir uma carreira de sucesso assente em bons salários e na possibilidade de progressão, e também as vantagens que traz para a economia alemã ao capacitar a força de trabalho de acordo com as necessidades do mercado. Por outro lado, todos indicaram igualmente a longa história e tradição que o sistema transporta como factor essencial para a imagem positiva que a sociedade tem deste tipo de ensino. Este ponto demonstra, precisamente, que não é possível compreender o que é o sistema dual de ensino profissional e o lugar que ocupa na sociedade alemã sem compreender a sua história e as suas raízes que remontam, como descrito no capítulo anterior, ao sistema organizativo de corporações desenvolvido na Idade Média. O representante da Confederação Alemã dos Sindicatos falou mesmo em “espírito de orgulho”, o que remete para diferentes conceitos explorados na secção 4.2.1, incluindo a vocação como sinónimo de eficiência e respeitabilidade – uma combinação entre competências profissionais e pessoais –, o entendimento de um ofício como parte da identidade pessoal individual ou

a ideia de que pertencer a uma organização é um motivo de honra e transporta consigo um estatuto social.

Relativamente às vantagens e às motivações individuais que subjazem à participação e ao investimento no arranjo que dá vida ao sistema dual de ensino profissional, é possível distinguir entre as respostas dadas duas tendências que nos parecem naturais. Se, por um lado os representantes dos órgãos federais demonstraram ser motivados por uma preocupação mais geral com a situação da população jovem e com o bom desempenho da economia alemã, por outro lado os parceiros sociais revelaram preocupações mais próprias e interesses mais individualistas para o seu envolvimento no sistema. Os primeiros destacaram a importância de ter uma mão-de-obra qualificada de acordo com as verdadeiras necessidades da economia e de, por isso, ser necessário ter acesso a conhecimento técnico específico que está fora dos departamentos governamentais. Já os segundos referiram a possibilidade de reduzir custos de recrutamento e de selecção e de atrair os melhores jovens qualificando-os de acordo com as próprias necessidades (no caso das empresas), ou de poder proteger os jovens de acordo com a lei laboral, garantindo um maior poder negocial e ainda um possível correspondente aumento no número de membros (no caso dos sindicatos). Todavia, apesar desta perspectiva mais autocentrada, os parceiros mencionaram também a importância da sua participação para garantir a qualificação adequada da mão-de-obra nacional, que resultará em produtos de melhor qualidade e na possibilidade de aumentar a competitividade da economia alemã no mercado global. Deste modo, constata-se neste tema uma conformidade com o que foi avançado na secção 4.2.2 do capítulo anterior, quando se discutiram as razões que fundamentam e que garantem a cooperação tripartida neste sistema de ensino, que constitui como também já foi mencionado um dos pilares basilares da sua existência.

A eventual exportação/importação do sistema de ensino e formação profissional alemão foi mais um assunto onde se registou uma concordância total entre os entrevistados, relativamente à impossibilidade de transpor o modelo alemão para outro país porque se encontra ancorado numa longa história e alicerçado em conceitos cujo entendimento está muito dependente da sua tradição na sociedade alemã. Ainda assim, os entrevistados identificaram a possibilidade de replicar alguns elementos do sistema que contribuirão para o seu bom funcionamento. Destaca-se – por ter sido mencionada por todos – a importância de criar uma base legal que defina a institucionalização do sistema através da criação de órgãos próprios, com funções claras e bem-definidas de moderação, coordenação e de incentivo ao real envolvimento dos parceiros sociais. Ou seja, surge aqui, mais uma vez, a importância atribuída ao modelo de cooperação tripartida, à partilha de responsabilidades entre governo, empresas e sindicatos, não sendo por isso surpreendente que seja este o elemento escolhido pelos principais actores intervenientes como aquele que deve ser replicado para se obter um sistema de ensino e formação profissional de sucesso.

A cooperação tripartida constitui assim, sem dúvida, o elemento que mais se destaca no seguimento da análise feita aos contributos recolhidos através das entrevistas aos representantes dos três pilares institucionais do sistema de ensino e formação profissional alemão (tendo o pilar governamental sido representado pelo BMBF e pelo BIBB). No entanto, considera-se que existe um outro aspecto que, porque lhe antecede e permite que ele exista, seja talvez ainda mais fundamental do que este: a vontade política.

Para que os parceiros sociais se possam de facto envolver e contribuir com o conhecimento específico que só eles possuem sobre o funcionamento e as necessidades dos diversos sectores económicos que constituem o mercado de trabalho, é preciso que seja aberto um espaço à sua participação. Por outras palavras, o aparelho estatal precisa

de aceitar que, apesar de desempenhar um papel bastante importante na defesa dos interesses dos jovens e enquanto regulador de todo o sistema, não tem a capacidade nem está dotado das competências para tomar determinadas decisões sobre as dinâmicas do mercado de trabalho e tem, por isso, de deixar agir aqueles que possuem esta capacidade. Este sistema apenas produzirá os resultados expectáveis em termos de correspondência entre a oferta e a procura de qualificações profissionais, se o papel dos órgãos governamentais for tão somente de moderador, regulador, coordenador e promotor de um diálogo cooperante entre parceiros sociais.

Assim, é fundamental que sejam criados espaços de diálogo, para que o processo possa decorrer de forma transparente, e também que se incentive a participação dos parceiros sociais, que geralmente se traduzem em poder de influência. Ou seja, os principais intervenientes neste diálogo são as empresas e os sindicatos – ou os especialistas por eles nomeados – e não os organismos governamentais. O principal motivo para que assim seja é, como já foi referido, o facto de o conhecimento concreto e interno sobre a actividade e as exigências do sector económico estar entre aqueles que nele participam todos os dias e não nos funcionários públicos dos ministérios ou demais órgãos administrativos, ou mesmo nos políticos, cujas competências não têm que incluir este tipo de conhecimento, que decorre apenas da prática. No entanto, é também necessário que este diálogo seja orientado por um poder de decisão real, ou seja, para que as negociações entre os parceiros sociais sejam sérias é preciso que exista a possibilidade real de implementar as medidas que se decidam. Apenas com a perspectiva de poder influenciar de facto o rumo das políticas de ensino profissional, se atingirá o nível de compromisso e empenho necessário por parte dos parceiros sociais.

Em suma, a cooperação tripartida – condição fundamental para o sucesso desta modalidade de ensino pelos motivos já discutidos – apenas será uma realidade se for

possível garantir algum afastamento do poder político do centro de decisão neste tema, permitindo e possibilitando o envolvimento real dos parceiros sociais. Somente no contexto de um diálogo institucionalizado e com oportunidades reais para exercer o seu poder de influência, poderão as empresas e os sindicatos conseguir reconhecer a existência de interesses mútuos e estabelecer as relações de confiança essenciais para que o sistema seja eficiente e eficaz na qualificação profissional dos jovens.

### PARTE III

#### – O caso de Portugal –

## **CAPÍTULO 6 – O sistema de ensino profissional em Portugal: enquadramento histórico**

Os primeiros registos de um conceito de escola organizada em Portugal remontam ao século XI e surgem invariavelmente associados à acção da Igreja Católica. De acordo com Carvalho (1996, 16-17), são conhecidas referências a escolas junto da Sé de Braga e da Sé de Coimbra e, no século seguinte, junto da Sé do Porto e do mosteiro de Santa Cruz de Coimbra. Em todos estes casos, o ensino tinha naturalmente uma componente teológica bastante vincada, sendo o seu objectivo uma formação primordialmente eclesiástica. Nos séculos seguintes, a influência dos grupos religiosos continuou a ser crucial para o desenvolvimento das escolas em Portugal, destacando-se a acção pedagógica dos Jesuítas que ocupam “quase toda a cena da educação, com os inúmeros colégios criados em todo o país, em que o ensino era gratuito” (MNE s.d., 17).

É já no decorrer do século XVIII que esta influência esmorece<sup>141</sup> e que o Estado passa a desempenhar um papel de maior relevância na organização das políticas que pretendem educar a população portuguesa. Assim, é sob a regência de D. José I e sob a orientação do seu Ministro Sebastião José Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, que se implementam importantes reformas na área da educação e que se desenvolve o primeiro Sistema Nacional de Ensino, através da promulgação da Carta de Lei de 6 de Novembro de 1772 que define e planeia a fundação e o estabelecimento pelo Estado das primeiras ‘escolas menores’, que correspondiam ao ensino primário.

---

<sup>141</sup> Em muito resultado da expulsão da Companhia de Jesus de Portugal, em 1759.

As origens do ensino técnico e profissional remontam também a esta época e à acção ministerial do Marquês de Pombal, motivo pelo qual a análise histórica que ocupa a maior parte deste capítulo tem início precisamente no século XVIII. Analisando as estratégias e políticas de ensino profissional desde o seu início até à actualidade, são três as secções que narram cronologicamente aquilo que foi o desenvolvimento deste tipo de ensino durante os diferentes regimes políticos portugueses, o papel desempenhado pelas principais figuras intervenientes em cada época e os argumentos que estiveram na base da sua evolução. A primeira destas secções oferece uma perspectiva dos momentos mais relevantes para a emergência e estabelecimento do ensino profissional nos séculos XVIII, XIX e XX, sendo que neste último século apenas se discute o período que antecede a Revolução de 1974. A secção seguinte corresponde a um intervalo temporal mais curto, que compreende os anos entre o início do regime democrático e a criação das primeiras escolas profissionais, quinze anos mais tarde. Por fim, a última secção debruçar-se-á sobre o período concreto de análise escolhido para esta investigação, 1989 a 2015, sendo, no entanto, aqui mais minuciosa a análise de um ponto de vista legislativo e institucional.

Mas antes de se iniciar este exame à evolução histórica do ensino profissional em Portugal, a primeira secção deste capítulo discutirá aqueles que têm sido identificados como os desafios permanentes da educação em Portugal e que constituem, por isso mesmo, os principais indicadores que norteiam a evolução do ensino profissional desde as suas primeiras formas.

### 6.1. Os desafios permanentes da educação em Portugal

Apesar de ter sido um dos países pioneiros no desenvolvimento de legislação sobre a escolaridade obrigatória, com uma lei que data de 1844, Portugal tem vindo a constituir desde então aquilo que Candeias (2010) considera um “caso de dupla periferia”

no contexto europeu, em termos de política educativa. Desde cedo foi claro que Portugal não conseguiria acompanhar o ritmo de evolução da escolarização dos países nórdicos ou do Reino Unido e, com o passar das décadas, tornou-se também evidente o afastamento relativamente aos países dos quais seria naturalmente mais próximo<sup>142</sup>. Esta periferia foi, na verdade, agravada no decorrer do século XX, “quando o país se torna ele próprio numa tendência, ou seja, evidencia um atraso tal que não é “agrupável” com outros países europeus” (Candeias 2010, 30).

Este atraso educativo, que tem importantes implicações sociais, é uma peça fundamental para compreender o processo de implementação do ensino profissional em Portugal. Assim, a secção que agora se inicia analisará o analfabetismo e o insucesso e abandono escolar, enquanto principais desafios do sistema educativo português, onde desempenharam uma dupla função: se por um lado contribuíram para o já referido atraso, por outro lado estimularam também a busca por ferramentas para os ultrapassar.

### *6.1.1. O analfabetismo*

Um dos desafios mais importante que uma sociedade pode enfrentar em termos de política educativa – senão mesmo o mais importante – é o analfabetismo, condição que se caracteriza, na sua definição literal, pela incapacidade de ler e escrever<sup>143</sup>. Devido à sua diversidade de causas e contextos, o analfabetismo não corresponde a um fenómeno linear, o que pode acrescentar obstáculos às estratégias que pretendem combatê-lo:

---

<sup>142</sup> “O caso português é, historicamente, segundo todos os dados disponíveis, quer se tratem de dados de origem nacional ou externa, um caso singular de dupla periferia no contexto europeu: periferia face ao “núcleo duro” da alfabetização, e no decorrer do século XX, periferia face aos limites Sul, Leste e Oeste que historicamente foram menos impregnados pela cultura escrita.” (Candeias 2010, 29)

<sup>143</sup> A literatura refere-se também, por vezes, a um ‘analfabetismo funcional’ que afecta as pessoas que “sabem ler e escrever, mas não dominam a interpretação linguística, o cálculo e a resolução de problemas” (Caetano 2005, 166). Por ser de difícil, talvez mesmo impossível, medição, este conceito é menos explorado que o analfabetismo literal. No entanto, importa ter em mente que a proporção da população nesta condição será sempre superior à que é abrangida pela taxa de analfabetismo habitualmente medida.

“este tipo de analfabetismo afecta as pessoas que, por razões diversas, não frequentaram a escola e não aprenderam a ler e a escrever, mas também as pessoas que não frequentaram a escola o tempo suficiente para garantir a aprendizagem da leitura e da escrita, e as pessoas que realizaram essas aprendizagens de uma forma muito rudimentar e que ao longo da vida, pela ausência de uso das competências de leitura e escrita, foram regredindo e deixaram de saber ler e escrever. Estes elementos colocam em destaque a multiplicidade de situações que podem estar subjacentes ao analfabetismo, por isso parece-nos essencial ter em conta que os analfabetos não são um grupo homogéneo, do ponto de vista dos saberes, da idade e da situação face ao trabalho.” (Cavaco 2018, 19)

Tal como mencionado anteriormente, Portugal foi um dos primeiros países a consagrar na lei a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, no contexto dos governos liberais do início do século XIX. A Constituição de 1822 definia o direito à educação para “que se ensine a mocidade Portuguesa, de ambos os sexos, a ler, escrever e contar e o catecismo das leis religiosas e civis”<sup>144</sup>, enquanto que o artigo 145º (nº. 30) da Carta Constitucional de 1826 estabelecia o direito ao acesso à instrução primária e a sua respectiva gratuidade<sup>145</sup>. Posteriormente, em 1835, estes direitos foram complementados pela “obrigação dos «pais de família» a enviarem os seus filhos às escolas públicas a partir dos 7 anos de idade” e, em 1844, as leis de Costa Cabral fixaram esta obrigatoriedade entre os 7 e os 15 anos de idade (Justino 2010, 54). Todavia, devido a uma série de factores que serão discutidos de seguida, o analfabetismo manteve-se sempre como uma preocupação latente no contexto da modernização da sociedade portuguesa, sendo a sua proeminência corroborada pelos dados estatísticos disponíveis e pelo já referido atraso evidenciado pela comparação com outros países europeus.

---

<sup>144</sup> Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

<sup>145</sup> Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826.

Em 1878, cerca de oito em cada dez portugueses eram analfabetos: “79,4% dos portugueses maiores de 6 anos residindo no continente do Reino não sabiam ler” (Ramos 1988, 1067). Ou seja, em meados do século XIX, a taxa de alfabetização em Portugal rondava os 20% quando a vizinha Espanha atingia já os 45% ou em França se registava praticamente a situação inversa, com uma taxa de alfabetização de 75% (Justino 2010, 16). No decorrer do século XX, a situação portuguesa foi naturalmente evoluindo de forma favorável, tendo a taxa de alfabetização passado de 26% em 1890 para 70% em 1960 (Candeias e Simões 1999, 169). Contudo, a distância em relação aos seus países vizinhos mais próximos manteve-se e “só em 1960 é que Portugal consegue alcançar os valores espanhóis de antes da guerra civil de 1936-1939” (Candeias 1993, 594)<sup>146</sup>. É também neste ano de 1960, e mais de um século depois das primeiras leis que o determinavam, que se alcança finalmente a universalização do ensino primário para as crianças até aos 9 anos: “a escolarização, ainda que curta e incipiente, era em 1960, um dado adquirido e natural nas crianças portuguesas e era a primeira vez neste século que tal sucedia” (Candeias e Simões 1999, 174). A partir deste momento assiste-se a uma massificação da educação em Portugal, sendo que a década de 70 e a transição de regime para a democracia marcam um “arranque educacional” mais acentuado<sup>147</sup>. Ainda assim, em 2012, três décadas volvidas, os números relativos ao analfabetismo continuam a ser preocupantes: com uma idade superior a 10 anos, existiam ainda 499.936 pessoas em

---

<sup>146</sup> Quando comparado com outros países mais distantes, as diferenças são ainda mais acentuadas: em 1900, a taxa de alfabetização dos Países Nórdicos, Alemanha, Escócia, Holanda e Suíça era já de 98%, cifra que foi alcançada por Inglaterra, França, Bélgica, Irlanda, Áustria e Hungria em 1950 (Candeias e Simões 1999, 168).

<sup>147</sup> De notar, contudo, que este “arranque” se focou muito no acesso das crianças e jovens à escola e à abolição do trabalho infantil - situação que tinha ainda um peso considerável em 1960, quando 70% das crianças de 13 anos estavam “fora do sistema de ensino, provavelmente a trabalhar” (Candeias 2010, 35). Assim, entre 1960 e 1988 a taxa de analfabetismo desce apenas cerca de 16% (quando entre 1940 e 1960 tinha descido 21%), uma vez que “a intervenção no tocante à educação de adultos, que é onde nesta altura se concentram os analfabetos, foi praticamente nula, ou os seus resultados foram negligenciáveis, visto que desde finais dos anos 50 e princípios dos anos 60 praticamente todas as crianças portuguesa frequentam a escola” (Candeias 1993, 594-595).

Portugal que não sabiam ler nem escrever (Cavaco 2018, 20) – uma taxa de analfabetismo de 5,3%. Este fenómeno apresenta, naturalmente, uma maior incidência nos maiores de 65 anos e nas regiões do Alentejo, Madeira e Centro, sendo que, entre a população que se encontra em idade activa, são 100.000 as pessoas que não sabem ler nem escrever.

Portugal representa assim um caso de lentidão extrema no processo de escolarização e de modernização da sua sociedade, e enfrenta, ainda hoje, problemas sérios na área das estratégias educativas. Quais são então os motivos que justificam tal demora num processo que começou até a ser desenhado institucionalmente antes de muitos outros que acabaram depois por se concluir de forma bem mais célere?

Por um lado, alguns autores (Candeias 1983; Sebastião e Correia 2007) remetem para a situação relativamente estável de que Portugal beneficia enquanto nação desde o século XIII, quer em termos de definição de fronteiras geográficas, quer em termos de homogeneidade cultural, linguística, étnica e religiosa que permitiu que existisse um ambiente tendencialmente pacífico. Assim, a ausência de disputas ou conflitos internos “terá levado a que uma menor importância tenha sido dada à escola como instrumento de construção do estado-nação, particularmente no que respeita ao seu papel de unificador cultural” (Sebastião e Correia 2007, 11). Por outro lado, o facto de Portugal ter sido, desde sempre, um país pobre, rural e pouco desenvolvido terá também contribuído para as dificuldades sentidas em escolarizar a população, uma vez que o valor social da educação era muito baixo. A falta de interesse da população pela escola estava associada à percepção que tinham da sua frequência, como sendo um luxo ao qual não se podiam dar as famílias que precisavam que as crianças se juntassem rapidamente à mão-de-obra doméstica para ajudar nos diferentes trabalhos, em casa ou nos campos de cultivo<sup>148</sup>. Este

---

<sup>148</sup> Durante todo o século XIX e a primeira metade do século XX, a sociedade portuguesa estava ainda “largamente assente numa agricultura de subsistência em que o trabalho de todos era vital para a sobrevivência e, portanto, o trabalho infantil constituía uma forma de capital absolutamente fundamental para os rendimentos familiares” (Candeias 2010, 31).

desinteresse generalizado era sentido pelas elites políticas, que recorreram assim à escolaridade obrigatória não como forma de complementar a universalização do acesso à escola, à semelhança do que se passava em outros países europeus, mas como forma de pressionar a sua concretização. Tal como David Justino (2010, 56) nos explica:

“Num país com uma elevada taxa de pobreza e com uma das maiores desigualdades de distribuição no rendimento na Europa, é natural que seja o Estado a impor metas de escolarização e a exercer o seu poder de coerção para as fazer cumprir. Se assim não fosse, o atraso educativo, muito provavelmente, seria bem maior em relação aos restantes parceiros europeus. A razão é bem simples: a maioria dos portugueses, durante várias gerações, não reconheceu à educação nem o investimento nem a oportunidade de valorização pessoal e social dos seus filhos.”

Terá estado certamente também relacionado com este desinteresse – ainda que não seja possível compreender com certeza aqui qual dos factores determina qual – o facto de a geografia escolar em Portugal não ser particularmente desenvolvida e abrangente, especialmente no século XIX. Na verdade, a lei que estipula pela primeira vez a obrigatoriedade de os pais inscreverem os seus filhos na escola isentava também deste dever todos aqueles que não tivessem uma escola num raio de “um quarto de légua” da sua casa. Esta absolvição abrangia uma larga porção da população portuguesa, uma vez que “em 1849, apenas uma em cada quatro freguesias estava provida de escola” (Ramos 1988, 1102). Assim, ainda que a lei previsse a expansão da escolarização, não se ofereciam as infraestruturas necessárias para o seu cumprimento, o que dificultava em muito – e desincentivava também certamente – a difusão da instrução primária. O número de estabelecimentos de ensino foi depois evoluindo positivamente ao longo da segunda metade do século XIX, período durante o qual o número de escolas por cem habitantes passou de 3,2 em 1843 para 8,3 em 1899 (Ramos 1988, 1103), tendo conhecido um período de notória expansão durante o regime do Estado Novo, já no século XX. Em

1910, existiam em Portugal 5.100 escolas de ensino primário, número que duplicou em 1940 e que passou para 21.000 em 1960. Para esta evolução contribuiu em larga medida a criação da ‘Escola do Plano Centenário’, através do Plano Centenário de 1941 e 1944, um modelo de escola simples e barato que deveria ser disseminado em todas as localidades portuguesas, com o objectivo de evitar que qualquer criança tivesse que percorrer mais de três quilómetros entre a sua casa e a escola (Justino 2010, 49). Por vezes, é possível identificar em alguns autores a sugestão de que a limitação da escolarização durante o século XX foi um acto deliberado por parte do governo autoritário de António de Oliveira Salazar, numa tentativa de manter a população ignorante e assim mais facilmente controlável<sup>149</sup>. Contudo, este argumento não reflecte aquilo que foi a acção deste regime relativamente ao ensino primário – onde a iniciativa levou à quadruplicação do número de estabelecimentos de ensino em 50 anos – mas sim ao ensino secundário ou liceal, que parecia de facto não fazer parte das suas prioridades:

“Do ensino liceal pretendia-se que não crescesse muito, apenas acessível a estratos restritos da população e o suficiente para alimentar a burocracia do Estado e as limitadas exigências da indústria e do restante terciário.” (Justino 2010, 50)

Importa também notar, no entanto, que o analfabetismo e a lenta velocidade do processo de escolarização não afectaram todas as regiões do país de forma homogénea. As assimetrias mais visíveis são essencialmente entre o Norte, onde o acesso à escolarização aconteceu-se disseminou com mais intensidade e onde a consciência sobre o valor social da escola era mais elevado, e o Sul, onde o inverso se registou. De acordo com Rui Ramos (1988), estas tendências estavam essencialmente relacionadas com dois factores: o tipo de estrutura de posse de terra e a presença da Igreja Católica. Por um lado,

---

<sup>149</sup> Ver referência a Manuel Villaverde Cabral (2002) em Sebastião e Correia (2007, 11): “outros, (...) consideram que a questão sempre foi essencialmente política, sendo a manutenção da população na ignorância vista como uma condição para assegurar a permanência no poder.”

os agricultores em posse de terra encaravam a escolarização como uma ferramenta útil que lhes trazia vantagens nas suas posições de negociantes e de proprietários que frequentavam vilas e cidades e que tinham que lidar muitas vezes com questões burocráticas; por outro lado, a Igreja sempre se dedicou à expansão da cultura e da leitura, como forma de interpretação dos textos sagrados, sendo mesmo responsável pela criação de escolas. Assim, distinguam-se claramente duas realidades em Portugal,

“Definimos assim para o Norte do País um certo sistema social onde os grupos estavam melhor integrados e a circulação cultural era não só possível, como promovida pelas *élites*. A «propriedade camponesa» do Norte foi a base de comportamentos favoráveis à apreensão de formas culturais elitistas (...). A presença da igreja católica, muito mais activa no plano da instrução popular a norte do que a sul, resultava num processo de aculturação que ajudava a por a cultura letrada no horizonte de muitos dos habitantes das comunidades «igualitaristas» (se bem que não «igualitárias») do Norte. (...) No Sul, do «latifundismo» resultava uma sociedade extremada entre ricos e pobres, à maneira «muçulmana». Desmunidos, poupados a qualquer acção de integração por uma *élite* religiosa (como acontecia no Norte), e, pelo contrário, discriminados por uma espécie de *apartheid* moral e sem perspectivas de poderem melhorar a sua condição (...), os pobres tinham no seu analfabetismo o sintoma de como estavam «fora» da sociedade.” (Ramos 1988, 1110)

As consequências da lentidão do processo de escolarização português e, mais concretamente, da elevada incidência do fenómeno de analfabetismo são inegáveis. Considerando os benefícios económicos e sociais da educação que foram analisados no segundo capítulo, torna-se evidente o prejuízo que afectou, de forma generalizada, a modernização da sociedade portuguesa, o dinamismo, competitividade e o desenvolvimento da sua economia e, naturalmente, a qualificação da população. Mas no que aos indivíduos diz respeito, não é só o acesso a empregos mais qualificados que é travado; na verdade, as dificuldades que os adultos analfabetos enfrentam devido a esta

sua condição reflectem-se em desigualdades no momento de aceder a informação ou de se exprimirem de forma clara e ainda no exercício quotidiano da sua cidadania (Cavaco 2018). Verdadeiramente produtor de desigualdades e injustiças sociais, cujos impactos se mantêm durante gerações, a adopção de medidas que resultem na erradicação do analfabetismo é fundamental.

### *6.1.2. Insucesso e abandono escolar*

Um outro desafio que acompanha o desenvolvimento do sistema educativo português e que assume hoje uma posição de maior relevância quando comparado com o desafio anteriormente analisado é a persistência de níveis consideráveis de insucesso e abandono escolar. Após a primeira metade do século XX, quando os temas principais do debate educativo consistiam na expansão da escolaridade básica e na definição de objectivos e conteúdos, e após alcançada a universalização da instrução primária na década de 1960, começou a tornar-se evidente que a universalização do acesso à escola não era condição suficiente para garantir a igualdade de oportunidades entre os alunos (Sebastião e Correia 2017). Por outras palavras, a massificação escolar que se traduziu na incorporação nas salas de aula de crianças de todos os grupos sociais trouxe consigo um desencanto provocado pelo decréscimo do nível educativo e colocou a descoberto as dificuldades de um sistema incapaz de responder à diversidade de necessidades dos alunos. A preocupação com o desempenho académico dos alunos e com o insucesso escolar surge assim no final dos anos 70 do século XX e passa a definir, desde então, o centro do debate educativo. Segundo Justino (2010, 34):

“(…) a entrada no sistema de ensino de crianças provenientes de famílias com baixo *status* económico, especialmente as pertencentes a grupos em situação de pobreza, de privação material ou de exclusão social, confrontam as escolas e os professores com elevados défices de aprendizagem, reduzido empenho na prossecução de objectivos de sucesso

educativo e comportamentos de rejeição e desvalorização conducentes ao insucesso e ao abandono escolar precoce do sistema de ensino.”

O insucesso escolar é assim geralmente visto como um dos motivos que conduz ao abandono escolar, ou à “interrupção da frequência do sistema de ensino por um período considerado suficiente para que essa ausência possa transformar-se num afastamento praticamente irreversível” (Justino 2010, 57). Todavia, ainda que não se possa negar a existência de uma relação entre ambos os fenómenos, esta não é linear nem unidimensional; “tanto o insucesso como o abandono escolar parecem ser dois componentes de um processo comum, para o qual conflui uma miríade de variáveis” (Miguel, Rijo e Lima 2012, 128).

Deste modo, é frequente apontar-se como uma das causas do insucesso escolar, o contexto socioeconómico dos alunos. Ou seja, a falta de conhecimentos básicos, de competências e de motivação para um bom desempenho escolar surge não poucas vezes associada a uma carência de acompanhamento fora da escola e que resulta de um “disfuncionamento das estruturas educativas, familiares e sociais” (Roazzi e Almeida 1988, 54). Por outro lado, os professores são por vezes também apontados como causa deste problema, ou porque faltam e os alunos perdem a matéria que deveria ter sido dada e não adquirem as competências correspondentes, ou porque estão desmotivados para desempenhar as suas funções, ou ainda porque a sua formação é insuficiente e carece de uma actualização constante que muitas vezes não se concretiza (Roazzi e Almeida 1988, 54). No entanto, de acordo com a proposta de Estêvão e Álvares (2013) sobre o que é um indicador adequado de abandono escolar precoce, uma das características está associada à atribuição do ónus do fenómeno a factores exógenos ao aluno, nomeadamente ao sistema educativo. Por outras palavras,

“O abandono escolar não é a situação de quem não cumpriu o dever legal de permanência na escola, colocando-se em discussão se as razões desse abandono são mais individuais, sociais ou institucionais, mas um indicador do desempenho das escolas e do sistema de educação/formação numa escala comparativa global, tendo por base aquela que é a sua missão essencial: qualificar a população. E parte da convicção de que todos os jovens e adultos possuem competências e capacidades para concluir uma formação de nível secundário: para atingir as metas não basta manter os alunos na escola, esperando que o tempo passe até perfazerem determinada idade a partir da qual podem deixar de frequentar a escola, sem repercussões nos indicadores de desempenho: é preciso ensinar, qualificar e arranjar soluções e alternativas para que todos atinjam um determinado patamar de qualificação.” (Estêvão e Álvares 2013, 8)

Uma das particularidades do sistema educativo português que, de acordo com a literatura, pode promover o insucesso e o abandono escolar precoce está associada à elevada taxa de reprovações que decorre de uma excessiva rigidez dos critérios que definem o sucesso. Ao se aplicarem padrões fixos e critérios únicos num ambiente onde “os sujeitos são diferentes em termos de capacidades, motivações, experiências (...), e sendo tais diferenças socialmente *conotadas*, ele irá consolidar uma diferença social já existente” (Roazzi e Almeida 1988, 58). Por outro lado, o objectivo da reprovação levanta também algumas dúvidas sobre a sua eficácia, na medida em que se destina simplesmente a:

“sancionar a pouca aprendizagem dos alunos e, deste modo, os obrigar a repetir uma mesma aprendizagem (geralmente não apenas a mesma coisa como também com o mesmo professor, o mesmo método... às vezes numa turma especificamente criada para casos similares.” (Roazzi e Almeida 1988, 57)

Assim, sugere-se que o elevado número de reprovações que surge posteriormente associado ao fenómeno do insucesso escolar revela não apenas uma inaptidão da escola e de todo o sistema educativo para lidar com a diversidade dos alunos que o compõem, como ainda – e talvez mais grave – uma tendência para a própria escola perpetuar

determinadas desigualdades sociais. Esta particularidade é também reconhecida por Justino (2010, 63) ao caracterizar o sistema de ensino português como promotor de uma “competição selectiva” ao invés de uma “capacitação integradora”. De acordo com o ex-Ministro da Educação, o sistema actual oferece a ilusão de um acesso fácil, permitindo que todas as crianças a ele acedam gratuitamente, para posteriormente as seleccionar através de reprovações e de desistências, uma vez que não está desenhado para promover o sucesso dos alunos nem para garantir a aquisição das competências necessárias e evitar retenções. Fica assim mais claro o motivo pelo qual no início desta secção se afirmou que insucesso e abandono escolar são ambos elementos de um fenómeno maior, do qual é exemplo esta impreparação do sistema educativo:

“Compreende-se, assim, como é que o insucesso escolar e a acumulação de insucessos ao longo do trajecto escolar pode conduzir ao abandono, ao baixar das expectativas de escolarização e da auto-estima dos alunos. Mas também há que considerar o facto de muito insucesso se revelar como uma antecipação do abandono. Ou seja, se as expectativas de conclusão de uma escolaridade mais alargada são reduzidas, poderão justificar o menor empenho dos alunos em ter sucesso nos seus estudos. Interiorizando a ideia de um abandono futuro, esses alunos transformam-se em repetentes crónicos sem que ninguém os consiga ou queira dissuadir dessa opção.” (Justino 2010, 64)

Este fenómeno, tal como o desenvolvimento empenhado de medidas que visem a sua redução, assume maior centralidade quando se consideram as suas consequências e implicações que se estendem por vários âmbitos da vida em sociedade, tal como vimos no caso do analfabetismo. Por um lado, o fraco desempenho escolar traduz-se numa limitação não apenas do campo individual de opções futuras bem como do das gerações seguintes, o que contribui significativamente para perpetuar ciclos de pobreza. Adicionalmente, esta perpetuação é também promovida pelo facto de um aproveitamento escolar mais fraco resultar na aquisição de menos competências, o que “conduz a uma

integração em segmentos menos qualificados de emprego, com fracas perspectivas de mobilidade, baixas remunerações e um risco desproporcionalmente elevado de precariedade e, principalmente, desemprego” (Estêvão e Álvares 2013, 3). Por outro lado, também o nível de participação cívica pode ser afectado pelos elevados níveis de insucesso e abandono escolar precoce, na medida em que se desenvolvem apenas de forma deficiente uma série de aptidões de raciocínio, expressão ou interpretação de ideias, conceitos e argumentos que são fundamentais para o sentimento de pertença a uma comunidade no contexto de uma sociedade participativa e democrática. E, também à semelhança do que sucede como consequência do analfabetismo, o desenvolvimento económico está assente em fluxos de informação, conhecimento e faculdades cognitivas que serão tanto mais avançados quanto mais qualificada for a população (Caetano 2005). Neste contexto, e desde a década de 1980, têm sido desenhadas e implementadas diversas políticas que têm como principal objectivo combater este fenómeno. Até 1996 a opção política foi por planos de grande intervenção e abrangência territorial, de que são exemplo o Programa Integrado do Sucesso Escolar (PIPSE) em 1989 e o Programa Educação para Todos (PEPT) de 1991. Ambas estas ferramentas visavam a expandir o âmbito de actuação das escolas, por forma a que estas tivessem funções de índole social que ultrapassassem a mera transmissão de conhecimentos e que pudessem fazer diminuir o impacto da diversidade de contextos sociais e económicos<sup>150</sup>. A partir de 1996 optou-se pelo desenvolvimento de medidas de correcção graduais, desenhadas de acordo com as necessidades e que apontavam para a solução de problemas mais específicos. Entre estas, destaca-se o Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) em

---

<sup>150</sup> Foi no âmbito destes dois programas que, por um lado, se desenvolveram acções de sensibilização com cuidados de saúde e prevenção, ou acções de aconselhamento na organização de actividades de tempos livres; e, por outro lado, se implementaram medidas de apoio a materiais escolares ou de apoios mais concretos como o programa do leite escolar ou do transporte escolar (Álvares e Calado 2014, 4).

1996 e novamente em 2008, que se debruça sobre a relação entre desempenho escolar e comunidades com elevado risco de exclusão social e que

“permite que escolas sinalizadas pelo ME, situadas em zonas socialmente problemáticas e com dificuldades em atingir resultados escolares semelhantes à média nacional, apresentem projectos educativos específicos com a duração de três anos lectivos, para responder a problemas locais diagnosticados, permitindo-lhes aceder a apoios especiais (materiais e humanos, em particular psicológicos e animadores sociais) para a concretização de actividades.” (Álvares e Calado 2014, 207-208)

Já no século XXI, em 2001 e 2004, têm lugar importantes reformas no ensino secundário e na sua estrutura curricular com o objectivo de melhorar as qualidades de aprendizagem tendo por base um ensino de competências essenciais. Foi no âmbito destas reformas que se promoveu a afirmação do carácter terminal do ensino secundário, fomentando uma aproximação da escola ao mundo do trabalho através da introdução de ofertas educativas e formativas diversificadas. De destacar também o contributo da reforma curricular de 2004 no aumento da autonomia das escolas, que assistiram a uma redução da dimensão dos currículos a seguir, tendo assim maior flexibilidade para definir as estratégias mais adequadas para lidar com os seus casos de insucesso (Álvares e Calado 2014, 211-212).

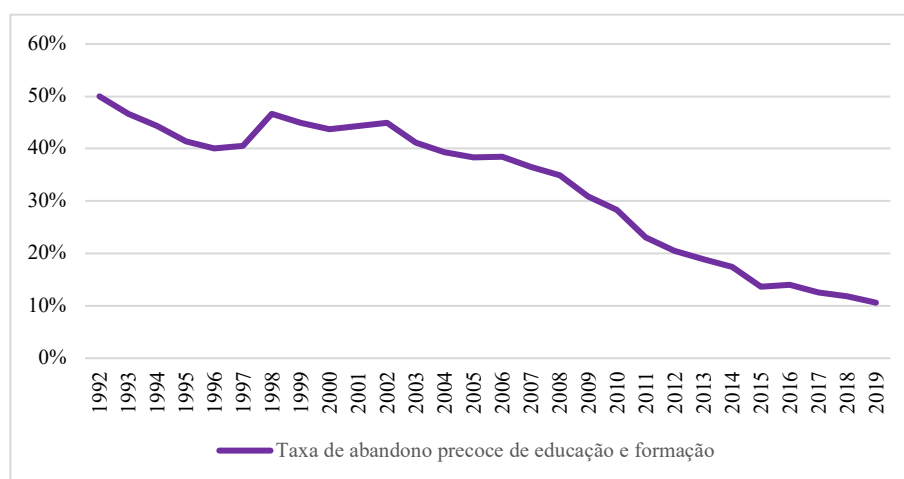
Ao contrário do que se verificou com o analfabetismo, onde o investimento foi pouco expressivo e a redução se deveu sobretudo à redução por via natural da população analfabeta<sup>151</sup>, os programas contra o insucesso e abandono escolar precoce contribuíram para que se registasse uma evolução positiva destes fenómenos. Na verdade, os programas desenvolvidos nas últimas quatro décadas colocaram Portugal “entre os países da Europa que melhoraram mais significativamente vários indicadores de sucesso escolar e

---

<sup>151</sup> De acordo com Cavaco (2018, 26), “o desinvestimento na alfabetização de adultos, no âmbito das políticas públicas, particularmente notório nas últimas três décadas, justifica a descida muito lenta na taxa de analfabetismo em Portugal. Essa descida deve-se, essencialmente, ao desaparecimento progressivo dos adultos analfabetos e não a medidas de alfabetização, apoiadas pelo Estado.”

educativos” (Álvares e Calado 2014, 220). No que diz respeito ao abandono escolar precoce, importa notar que, em Portugal, o Instituto Nacional Estatística o reporta de duas formas diferentes. Por um lado, a taxa de abandono escolar, que se refere à população juvenil no grupo etário dos 10-15 anos que abandonou a escola sem concluir o 9º ano e que é medida pelos Censos. Por outro lado, a taxa de abandono precoce de educação e formação, que se refere à população juvenil no grupo etário dos 18-24 anos, com nível de escolaridade completo até ao 3º ciclo do ensino básico e que não recebeu nenhum tipo de educação (formal ou não formal) e que é medida pelo Inquérito ao Emprego e utilizada na monitorização da estratégia Europa 2020<sup>152</sup>. Em qualquer dos casos, a evolução é notável. Em relação à taxa de abandono escolar, em 1991 era de 12,5%, em 2001 de 2,7% e em 2011 cifrou-se nos 1,7%<sup>153</sup>. Já a taxa de abandono precoce de educação e formação, que se detalha na figura abaixo, começou por ser de 50% em 1992, passou para 45% em 2002, caiu para 20,5% em 2012 e em 2019 fixou-se nos 10,6%<sup>154</sup>, não tendo sido ainda atingida a meta europeia de 10% para 2020.

**Figura 6: Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal**



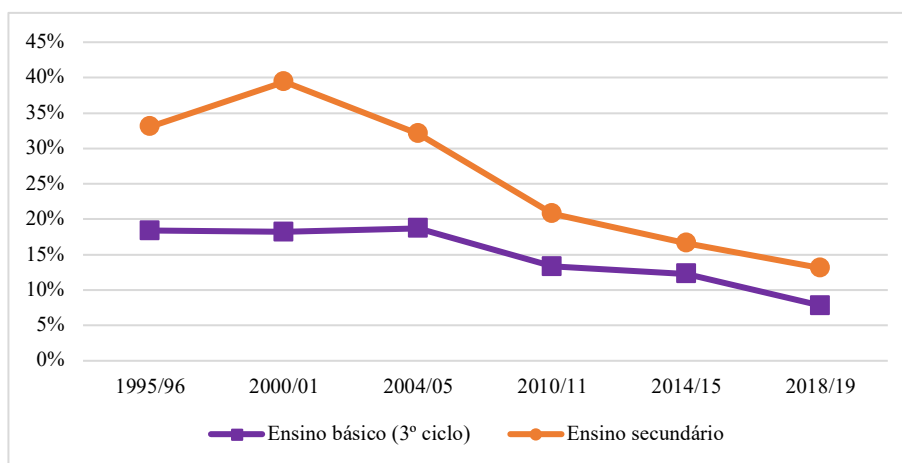
<sup>152</sup> As metas desta estratégia foram descritas na secção 3.3.3., no âmbito da discussão sobre o impacto da crise mundial.

<sup>153</sup> Dados retirados de Justino (2010, 57) e de INE (2015).

<sup>154</sup> Dados retirados de Iniciativa Educação (s.d.) e de INE (2020).

Relativamente à taxa de retenção e desistência<sup>155</sup>, que é tendencialmente mais elevada nos patamares superiores de educação, a evolução é menos linear, mas ainda assim desde o início da década de 2000 tem-se assistido a uma melhoria sustentada. Ao nível do 3º ciclo do ensino básico, a taxa era de 18,4% em 1995/96, tendo atingido o pico em 2004/05 nos 19,7% e começado a descer desde então para os 13,3% em 2010/11, para 12,3% em 2014/15 e para 7,8% em 2018/2019. No ensino secundário, em 1995/96 a taxa era de 33,1%, com o valor mais alto a verificar-se em 2000/01 com 39,4%, tendo descido para 20,8% em 2010/11, para 16,6% em 2014/15 e para 13,1% em 2018/19<sup>156</sup>.

**Figura 7: Evolução da taxa de retenção e desistência, em Portugal**



Em suma, o analfabetismo e os fenómenos do insucesso e do abandono escolar precoce constituem os principais desafios que o sistema educativo português enfrenta desde os seus primórdios. Devido às diversas consequências que têm no indivíduo e na sociedade como um todo, é importante que nunca se perca de vista a implementação de

<sup>155</sup> De acordo com a metainformação disponibilizada pela DGEEC, retenção refere-se à “situação que ocorre em consequência do aproveitamento sem êxito do aluno pelo não cumprimento dos requisitos previstos na legislação em vigor para a frequência no ano de escolaridade seguinte àquele em que se encontra”, enquanto desistência se refere à “situação que ocorre em consequência do abandono temporário de aluno ou formandos da frequência das atividades letivas de um curso, de um período de formação ou de uma ou mais disciplinas no decurso de um ano letivo. Notas: inclui-se o abandono, a anulação da matrícula e a exclusão por excesso de faltas”.

<sup>156</sup> Dados retirados de Álvares e Calado (2014, 221), de DGEEC (2020a) e de DGEEC (2020b). De notar, contudo, que para ambos os níveis de ensino se verificou um ligeiro crescimento da taxa de retenção e desistência durante os primeiros anos da década de 2010.

medidas que visem diminuir a dimensão destes problemas. E, para isso, é fundamental que as políticas educativas, o sistema de ensino e a escola providenciem um serviço de qualidade que tenha a capacidade de combater as baixas expectativas de ascensão social das classes de condição socioeconómica inferior e que acompanhe a diversidade de características e necessidades da população estudantil<sup>157</sup>. Uma das estratégias adoptadas para garantir que esta diversidade é tida em consideração consiste precisamente em oferecer percursos alternativos de formação para que o ensino secundário, que representa actualmente a escolaridade obrigatória e onde se verificam as taxas mais elevadas de insucesso e abandono escolar precoce, não promova “a desistência daqueles que não têm interesse em seguir para o ensino superior” e ofereça, ao invés, “a formação indispensável a uma boa profissionalização e integração no mercado de trabalho” (Justino 2010, 61). O desenvolvimento do ensino profissional é o exemplo principal da introdução destes percursos alternativos de formação e constituirá, por isso, o objecto principal das restantes secções deste capítulo. Porque ter como única oferta educativa um ciclo de ensino secundário que prepara uniformemente os alunos para o ensino superior, sem atender às diferenças naturais nas aptidões e motivações dos jovens, resulta num problema de abandono duplo:

“Para além de se tratar de um abandono, com tudo o que representa de desperdício de capital humano, é também um abandono desqualificado, com os jovens a serem lançados num mundo para o qual não dispunham de qualquer competência profissional.” (Justino 2010, 61)

---

<sup>157</sup> “É necessário que a escola amplie o seu espectro de actuação promovendo condições de uma capacitação a vários níveis e atendendo às experiências, às potencialidades e às motivações de cada aluno. A escola deve estar atenta às realidades sociais em que os alunos se encontram inseridos, considerando as diferenças como diferenças e não como deficiências” (Roazzi e Almeida 1988, 58).

## 6.2. Estratégias e políticas de ensino profissional antes de 1974

Tal como referido anteriormente, esta secção é dedicada aos dois séculos que precedem a implementação do regime democrático em 1974 e analisa os principais acontecimentos no século XVII com o Marquês de Pombal, no século XIX com Fontes Pereira de Melo, Passos Manuel e António Augusto Aguiar e no século XX, primeiro durante a I República e depois durante o regime do Estado Novo, com especial ênfase nas últimas três décadas.

### *6.2.1. Século XVIII: A Reforma Pombalina*

Quando em 1759 Marquês de Pombal pensou e criou a Aula de Comércio, o seu objectivo era claro: dotar os que em Portugal se dedicavam ao comércio e à indústria de habilitações que lhes permitissem desenvolver as suas actividades e negociar em condições de igualdade relativamente aos seus colegas europeus. Nas palavras de Carvalho (1996, 458),

“Era notória, entre nós, a fraca preparação dos negociantes portugueses para o desempenho das actividades comerciais no que respeita ao conhecimento de regras contabilísticas, e também relativamente à informação que possuíam sobre equivalências e conversões entre pesos e moedas de Portugal e de outros países.”<sup>158</sup>

No contexto da crescente industrialização que se vivia em meados do século XVIII em Portugal, era crucial que a população fosse capaz de acompanhar as mudanças que se verificavam no sistema económico e se adaptasse às novas exigências de um mundo cada vez mais global. Assim, os estudantes desta Aula aprendiam, durante três anos, não apenas todas as operações aritméticas e de equivalência de diversas unidades de medida,

---

<sup>158</sup> De acordo com o texto original do Alvará de 19 de Maio de 1759 que confirma os Estatutos da Aula do Comércio, a falta de conhecimentos de contabilidade e de equivalência de moeda estrangeira eram mesmo “o mais evidente princípio da decadência e ruína de muitos negociantes.”

como estudavam ainda princípios mais gerais de gestão, contabilidade e administração de negócios. Os conteúdos transmitidos aos alunos, que eram preferencialmente filhos ou netos de homens de negócios, visavam exclusivamente a sua preparação para as funções profissionais que desempenhariam, sem haver qualquer “transmissão de saberes humanísticos que preparassem para a cidadania e muito menos para a formação de elites” (Martins, Pardal e Dias 2005, 80).

Desta forma, com a criação desta Aula – a que se seguiram depois, com o mesmo propósito, as Aulas de Náutica, Desenho ou Gravura Artística – estavam lançadas as bases do ensino profissional em Portugal, ainda que o seu desenvolvimento pleno só viesse a ser atingido cerca de cem anos mais tarde.

#### *6.2.2. Século XIX: As Reformas do Liberalismo*

Este mesmo processo de consciencialização e adaptação da sociedade portuguesa ao novo mundo que surgia dos processos de industrialização que tinham origem na Europa teve continuação no século seguinte, já durante as primeiras décadas do liberalismo. Neste período, destaca-se a acção de Passos Manuel, Ministro do Reino responsável pelas políticas educativas entre Setembro de 1836 e Junho de 1837, por ter levado a cabo importantes reformas que pretendiam continuar a responder à procura de mão de obra qualificada.

Inspirado pelos exemplos que chegavam de França, Passos Manuel criou em Portugal os primeiros Conservatórios de Artes e Ofícios, em Lisboa em Novembro de 1836 e no Porto em Janeiro de 1837, como forma de salientar perante a sociedade portuguesa a importância das actividades técnicas e das máquinas para o progresso nacional. Ou seja,

“Tratava-se de reunir, num amplo edifício, toda a maquinaria já fora de uso, dispersa por fábricas, por oficinas e até por entidades particulares, que ilustrariam a evolução das técnicas em todas as actividades em que intervêm, assim como as peças do mesmo género usadas na época, tudo disposto de modo atractivo e patente ao público, para que este pudesse observar, apreciar e até possivelmente utilizar, como se de uma escola viva se tratasse e não apenas de um museu de objectos inertes.” (Carvalho 1996, 572)

Duas décadas mais tarde, Fontes Pereira de Melo funda o Ministério das Obras Públicas e, por decreto em Dezembro de 1852, manda criar o ensino industrial, por nele ver uma forma de ajustar as estruturas económicas e sociais do país e de potenciar o seu desenvolvimento. Surgem assim as primeiras escolas industriais em Lisboa e no Porto, onde se desenvolvia este ensino, dividido em três níveis, elementar, secundário e complementar, dos quais o trabalho físico fazia parte, nomeadamente as oficinas de forja, fundição ou serralharia. Em Lisboa, o Instituto Industrial compreendia também um Museu de Indústria e uma Biblioteca Industrial e no Porto, o Instituto Industrial apenas leccionava os dois primeiros níveis e a cadeira de química aplicada às artes do ensino complementar. De acordo com o artigo 46.º do Decreto de 30 de Dezembro de 1852 que criava o ensino industrial, “três anos depois do estabelecimento do Instituto do Ensino Industrial de Lisboa e da Escola Industrial do Porto, nenhum operário será admitido nas fábricas do Estado sem aprovação no grau de ensino respectivo”.

Já no final do século XIX, na década de 1880, o então Ministro das Obras Públicas António Augusto Aguiar aprofundou o ensino industrial e “planeou a criação de Escolas Industriais e de Desenho Industrial nos lugares do país onde já existiam centros de produção ou em que se projectava estabelecê-los” (Carvalho 1996, 615). A intenção principal desta expansão era a de fazer corresponder o sistema educativo às necessidades de indústria da região, fornecendo assim mão de obra adequadamente qualificada e apta

para potenciar o crescimento dos sectores com maior impacto local<sup>159</sup>. A primeira escola fundada no âmbito deste decreto foi a escola Campos de Melo na Covilhã, com um enfoque especial nas disciplinas técnicas associadas à indústria têxtil predominante naquela localidade (Alves 2001, 102). Os ministros que lhe seguiram, Emídio Navarro e Eduardo José Coelho, deram continuação à implementação destes estabelecimentos de ensino, tendo-se chegado ao final do século XIX com mais de 30 escolas industriais e com aproximadamente 4000 alunos.

### 6.2.3. *A I República*

Extremamente preocupados com o claro atraso de Portugal em matéria de educação relativamente a uma grande parte dos países europeus e com os elevados níveis de analfabetismo que afectava ainda cerca de 70% da população, os Republicanos levaram a cabo uma série de importantes reformas na educação. No que diz respeito ao ensino industrial, a posição deste novo regime político ficou bem patente no Decreto n.º 5:029 de 5 de Dezembro de 1918, onde apesar de se reconhecerem não só os benefícios do ensino de cariz técnico bem como os esforços empreendidos pelos principais intervenientes, se faz uma dura crítica à estratégia implementada até então. Acusa-se o modelo seguido de não ter “espírito prático”, de ser uma “imitação do estrangeiro” e de não ter em consideração as necessidades específicas da realidade portuguesa. Por outro lado, os Republicanos acreditavam também que o ensino, mesmo o industrial, não deveria ter um carácter puramente instrumental e deveria por isso contribuir também para a formação cívica e social das crianças e dos jovens.

---

<sup>159</sup> “Mais uma vez se alvorçavam os espíritos de alguns detentores do poder governamental ao reflectirem sobre o atraso das nossas indústrias, sobre a impreparação dos trabalhadores a elas dedicados, sobre o deficiente ensino teórico e prático das matérias adequadas, tudo isso cada vez mais distanciado do estado de permanente progresso de muitos outros países a cuja supremacia nos víamos necessariamente sujeitos.” (Carvalho 1996, 615).

Desenvolve-se assim uma preocupação com a coerência e organização das diferentes leis e orientações sobre esta modalidade de ensino cuja finalidade deveria ser a de “desenvolver as artes e as indústrias próprias de um país; criar operários suficientemente hábeis para satisfazer às exigências da indústria” (Decreto nº 5:029 1918) e outros trabalhadores qualificados capazes de gerir e de melhorar o desempenho de determinados sectores industriais. Por forma a conseguir alcançar estes objectivos, identifica-se como ponto fundamental promover a aproximação entre a escola e o povo, atraindo as crianças para o ensino e retirando-as da rua<sup>160</sup>. Ao mesmo tempo, e com base na crença de que cada um é dotado de diferentes vocações que têm que ser descobertas para que a formação possa ser adequada ao seu pleno desenvolvimento, cria-se em 1925 o Instituto de Orientação Profissional<sup>161</sup> com a função de orientar as crianças e os jovens que se preparavam para ingressar na educação profissional.

O ensino industrial conhece assim um período de significativa expansão nos últimos anos da I República Portuguesa, com mais de 50 estabelecimentos de ensino em funcionamento que se orientavam pelos princípios de aproximação entre o povo e a escola já mencionados<sup>162</sup>. De acordo com Grácio (1996, 513):

“os anos 20 registam uma progressão da frequência a um ritmo nunca visto até aí. Foram realizados investimentos consideráveis em equipamento oficiais dos mais modernos, destinados à formação de operários qualificados no trabalho dos metais, e desenvolve-se o ensino da electricidade. É nesta altura que as escolas se orientam pronunciadamente para estas formações, cuja procura pelas empresas aumentava, e que passaram a ser preponderantes em toda a sua história ulterior.”

---

<sup>160</sup> Entre os mecanismos usados para que os pais pudessem ver na escola alguma utilidade para os seus filhos, o Governo Republicano oferecia bolsas de estudo, uma pequena remuneração para os aprendizes e construiu ainda cantinas anexas a cada escola (Decreto nº 5:029 1918).

<sup>161</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 11:276 de 24 de Outubro de 1925.

<sup>162</sup> A estrutura do sistema de educação português na I República pode ser consultada no Anexo 3.

#### 6.2.4. *O Estado Novo*

Quando a I República foi derrubada e o golpe militar de 28 de Maio de 1926 implementou primeiro a Ditadura Militar e mais tarde o regime autoritário do Estado Novo, as opções de estratégia política então adoptadas chocavam, invariavelmente, com aquilo que havia sido defendido e desenvolvido pelos Republicanos. Neste contexto, a política educativa não foi uma excepção e o ensino profissional estava longe de ser uma prioridade do novo governo. Durante os primeiros anos do regime ditatorial, o tema do analfabetismo foi mesmo discutido através de um prisma absolutamente novo em que se questionava a real necessidade de alfabetizar a população e em que se reconhecia o valor de existir uma certa ignorância generalizada entre o povo “pois dela decorrem a sua docilidade, a sua modéstia, a sua paciência, a sua resignação” (Carvalho 1996, 726). Assim, ao invés de promover uma expansão da educação, as primeiras medidas adoptadas imediatamente após o golpe militar de 1926 visavam precisamente promover o efeito contrário, com a eliminação das escolas primárias superiores ou a desvalorização da carreira dos professores primários<sup>163</sup>. O novo modelo da escola nacionalista, implementado já durante o Estado Novo, tinha um carácter básico e minimalista, onde eram ensinadas apenas as faculdades de leitura, escrita e cálculo, e combinava duas características fundamentais para um regime autoritário: contribuía para diminuir as expectativas de mobilidade social e para difundir a ideologia do regime, através de um controlo rigoroso dos conteúdos a serem transmitidos. Em vez de atacar abertamente a escola, o governo de Salazar compreendeu que

---

<sup>163</sup> Entre as principais medidas tomadas neste contexto, Grácio (1986, 21-23) destaca a simplificação dos conteúdos curriculares do ensino primário; a redução de competências dos professores primários; a diminuição do grau de exigência dos cursos do Magistério Primário que formavam estes professores; ou ainda a redução dos seus salários reais.

“havia sem dúvida um outro caminho a seguir que seria o de proporcionar escolas a todos mas só os deixar ler aquilo que o Estado achasse conveniente, não apenas enquanto crianças, na escola, mas depois como adultos, pela vida fora, até à hora da morte.”  
(Carvalho 1996, 728)

O caminho seguido pelo sistema educativo português nas décadas de 1930-1940 teve um impacto significativo na sociedade, resultado da

“correspondência entre uma escolaridade primária obrigatória reduzida a uma espécie de mínimo incompreensível, e uma estrutura social, submetida a transformações muito lentas e que não podia assim induzir movimentos significativos de mobilidade social. E esse efeito, operando silenciosamente através da experiência escolar e social dos sujeitos, consistiu num trabalho objectivamente orientado para desencorajar as veleidades de ascensão social entre o campesinato e o operariado.” (Grácio 1986, 39)

No que diz respeito ao ensino profissional, e dada a preocupação com o novo modelo de escola para o ensino básico, pouco há a destacar durante os primeiros anos do novo regime ditatorial. Apenas de referir a passagem das escolas industriais e comerciais para o Ministério da Instrução Pública em 1929 e a reforma de 1930-31 que promove uma uniformização das escolas e dos cursos industriais e que sublinha a importância deste tipo de ensino e da sua integração no tecido económico local, devido ao impacto positivo que tem no desenvolvimento industrial da nação (Martins e Martins 2016, 15). Deste modo, é apenas durante o Estado Novo, após a aprovação da Constituição de 1933, que o ensino profissional recupera a sua importância e ganha centralidade nas políticas educativas desenvolvidas pelo Governo. Neste período, e até à Revolução de 1974 que implementa a democracia em Portugal, são três os momentos mais importantes – no final da década de 1940, na década de 1960 e na de 1970 – que serão analisados de seguida.

- **O pós-guerra e a Reforma de 1948**

Foi apenas durante a década de 1940 que o ensino profissional voltou a ser um tópico de discussão pública e a suscitar interesse por parte do regime do Estado Novo. Esta situação essencialmente motivada pelas novas exigências da economia do pós-guerra na Europa e da adesão de Portugal, como membro fundador, à OCDE<sup>164</sup>. O primeiro sinal de mudança de paradigma é dado pelo então ministro Mário de Figueiredo que cria, com o decreto n.º 31.431 (de 29 de Julho de 1941), a Comissão de Reforma do Ensino Técnico. Seis anos mais tarde, a 19 de Junho de 1947 e já com Pires de Lima como Ministro da Educação Nacional, é anunciada a nova estrutura organizativa do ensino técnico, industrial e comercial, e um ano depois, a 29 de Agosto de 1948, é oficialmente publicado o Estatuto do Ensino Técnico e Profissional (decreto n.º 37:029).

A principal alteração introduzida por esta reforma foi a criação de dois níveis para este tipo de ensino: um 1º ciclo preparatório de pré-aprendizagem, com a duração de dois anos, que consistia numa formação geral com características socio-culturais; e um 2º ciclo, com a duração máxima de quatro anos, que era constituído por cursos de formação e de aperfeiçoamento profissionais (Grácio 1986, 43-44; Carvalho 1996, 790). A incidência significativa da componente de formação geral, em detrimento da formação prática, destaca-se também por ser um factor inovador, numa altura em que, como vimos

---

<sup>164</sup> “Esta nova realidade sócio-económica revelou o desajustamento dos anteriores projectos educativos. E tal como a economia vai ser influenciada pelo contexto externo, o mesmo irá acontecer em matéria de ensino, verificando-se um intercâmbio de ideias e uma evolução do pensamento, sendo evidente o crédito dado às orientações da OCDE no assunto. Esta organização económica, fortemente apoiada nas teorias do capital humano, enunciadas por Schultz, que surgem nos pós-guerra, defendia o papel da ciência como força motriz do progresso, advogando a necessidade de se procederem a reformas ao nível do ensino superior, mas também no ensino básico e secundário.” (Campos 2011, 8).

Por outro lado, também na Assembleia Nacional, em Dezembro de 1946, os deputados manifestavam a sua preocupação com a falta de pessoal qualificado para acompanhar a modernização industrial a que se assistia: “Antevê-se, felizmente, e devido à magnífica actuação do Governo Português, para breve o maior desenvolvimento da indústria nacional. Algumas indústrias novas estão já na fase de organização, estão já a ser montadas, e verifica-se que para recrutar pessoal técnico, sobretudo pessoal operário, para essas novas indústrias se luta com sérias dificuldades, porque não temos na realidade, abundância de artistas, abundância de operários que possam vir a trabalhar com a complexidade que a instalação dessas novas indústrias requer para serem postas a funcionar.” (citado em Campos 2011, 9).

anteriormente, o ensino primário era alvo de restrições em vários sentidos. Ainda assim, esta reforma confirma a segmentação do ensino em Portugal em duas vias – a via do ensino liceal e a via do ensino técnico – para as quais os alunos eram direccionados após os quatro primeiros anos de escolaridade, ou seja, aos dez anos de idade (Rodrigues et al. 2014, 39)<sup>165</sup>.

Apesar de, salvo algumas excepções<sup>166</sup>, se constatar uma falta de interesse generalizada do patronato com a questão da educação profissional – quer por receio de verem os seus lucros diminuídos com a melhoria das qualificações dos seus funcionários, quer simplesmente por desconhecimento – “o Estatuto de 1948 previa uma estreita colaboração entre o patronato, e as escolas no que respeita aos cursos complementares de aprendizagem” (Grácio 1986, 52). Neste contexto, o Governo desempenhou um papel fundamental de enquadramento dos empregadores, ao incentivar a participação das empresas na componente de formação prática destes cursos, uma vez que reconhecia a contribuição do ensino técnico para o progresso da economia nacional.

O desenvolvimento e a expansão desta nova modalidade de ensino<sup>167</sup> que resultou desta nova estrutura organizacional levou a que todos os alunos tivessem acesso a disciplinas tradicionalmente reservadas aos alunos dos liceus, acabando por elevar as aspirações sociais dos alunos do ensino técnico para além daquilo que eram as reais possibilidades que lhes seriam oferecidas após a formação. Por outro lado, a Reforma de 1948 contribuiu também de forma positiva para o estatuto social do operariado,

---

<sup>165</sup> A estrutura do sistema de educação português resultado da Reforma de 1948 pode ser consultada no Anexo 4.

<sup>166</sup> “A Associação Industrial Portuense há bastantes anos (antes da reforma) que distribuía prémios em dinheiro, através dos seus associados, aos alunos das escolas técnicas que tivessem as melhores classificações nos cursos respeitantes aos ramos industriais dos associados.” (Grácio 1986, 49).

<sup>167</sup> A partir do momento de implementação da Reforma de 1948, o número de estabelecimentos de ensino técnico cresceu significativamente (passando de 52 em 1948 para 93 em 1962 e 106 em 1968), enquanto o número de estabelecimentos de ensino liceal se manteve constante, ou crescendo apenas de forma ligeira (eram 43 em 1948, mantendo-se esse mesmo número até 1964 e crescendo apenas para os 47 em 1968). (Grácio 1986, 63).

promovendo não só a atractividade do trabalho manual, como também a legitimidade da cultura adquirida na escola.

Recorrendo à terminologia própria usada por Grácio (1996, 97-98), a Reforma de 1948 constituiu um acto de “voluntarismo governamental” com o objectivo de desenvolver um sistema de ensino técnico que corresponde não só a uma “tecnologia social”, mas também

“a uma “meritocracia mitigada” em que a frequência das escolas técnicas funciona como um meio de moderada ascensão social para certas franjas das classes populares, tudo se passando como se se tratasse aqui do máximo de concessão que o *ethos* dirigente podia fazer no domínio da política educativa num contexto marcado pelo ascenso da procura popular de educação. (...) a lógica das suas [do Governo] decisões não pode ser verdadeiramente entendida se não for levado em conta que elas implicam igualmente a capacidade de gerir a representação que os sujeitos têm do seu destino social.”

- **O Plano Regional do Mediterrâneo e a década de 1960**

O desenvolvimento do ensino profissional durante a década de 1960 foi profundamente marcado pelo contexto internacional, nomeadamente pela pressão exercida tanto pelos países como pelas instituições internacionais que ganhavam cada vez mais poder de influência na reorganização da vida no mundo ocidental no período do pós-guerra. O Projecto Regional do Mediterrâneo (PRM) – uma iniciativa da OCDE que junta Portugal, Espanha, Grécia, Turquia, Itália e Jugoslávia e que é resultado do reconhecido empenho do Ministro da Educação Nacional Português Leite Pinto<sup>168</sup> – é considerado um

---

<sup>168</sup> Francisco Leite Pinto, Ministro da Educação Nacional entre 1955 e 1961, foi um acérrimo defensor da orientação do sistema de ensino para a economia e da necessidade de formação de técnicos qualificados especializados em Portugal que pudessem conduzir a modernização industrial do país. Apesar do seu esforço, a sua acção foi bastante limitada pelas restrições financeiras impostas pelo Tesouro, não tendo Leite Pinto conseguido mais do que aumentar para 4 anos o ensino primário para rapazes e raparigas. No entanto, o seu trabalho foi reconhecido pela OCDE quando aceitou uma proposta sua para desenvolver um plano conjunto com base no seu ambicioso Plano de Fomento Cultural. (Carvalho 1996, 794-795).

ponto fundamental que “marca o início formal de um novo ciclo de políticas de educação cujos traços perduraram ao longo dos 50 anos seguintes” (Rodrigues et al. 2014, 39).

O principal propósito do Plano Regional do Mediterrâneo, cujo acordo só foi fechado em 1962, era fazer corresponder a organização escolar de cada país às necessidades de mão-de-obra com base nas previsões de desenvolvimento económico da próxima década e deu origem a dois relatórios sobre Portugal. Um primeiro que fazia uma análise exaustiva da situação da educação durante a década de 1950 e um segundo que apresentava um plano de desenvolvimento educativo que tinha em conta o impacto na sociedade portuguesa (Lemos 2014). As conclusões principais destes documentos não eram animadoras e reflectiam uma produtividade muito reduzida do sistema escolar português: a taxa de analfabetismo era elevada, o nível de escolarização da população era baixo e o aproveitamento escolar era fraco. Por outro lado, o relatório do PRM discutia também a questão da segmentação e selectividade do sistema educativo português, cujo carácter era considerado demasiado rígido e prematuro, e referia a necessidade de

“transferir para uma época a mais tardia possível qualquer pretensão de especialização dos seus alunos, devendo preferencialmente fornecer-lhes sólida base de preparação que possam vir a adaptar às necessidades futuras” (PRM 1964, 27-28).

Deste modo, são dois os pontos principais que se retiram das conclusões do Projecto Regional do Mediterrâneo: por um lado, torna-se evidente a necessidade de expandir a escolaridade obrigatória para lá dos quatro anos e, por outro lado, fica patente a necessidade de adiar a escolha de uma via de ensino.

O primeiro impacto das recomendações contidas nestes relatórios não se faz esperar e logo em 1964, já com Inocêncio Galvão Teles à frente da pasta ministerial da Educação Nacional, o decreto-lei nº. 45.810/64 de 9 de Julho prolonga para seis anos a escolaridade obrigatória. Como forma a concretizar este aumento foi criada a Telescola, uma ferramenta que tinha como objectivo fazer chegar os seis anos de ensino obrigatório

a todo o território nacional sem que as crianças das regiões mais isoladas precisassem de se descolar para outras localidades. Esta decisão é reforçada três anos mais tarde, em 1967, quando o decreto-lei 47.480/67 de 2 de Janeiro determina a criação de um ciclo preparatório do ensino secundário com a duração de dois anos, dando-se ao mesmo tempo seguimento à recomendação de retardar a decisão de direccionar dos alunos para uma das duas vias de ensino. Como consequência,

“o encaminhamento precoce (a partir dos 10 anos de idade) de uma parte das crianças para as escolas técnicas começa a ser alterado, isto é, passa a fazer-se ainda experimentalmente a partir dos 12 anos, sem que se ponha em causa o princípio da dualização instituída desde a reforma de 1948.” (Rodrigues et al. 2014, 41)

Não obstante a dificuldade em cumprir as metas de vários indicadores tal como definidas pelo Plano Regional do Mediterrâneo – nomeadamente no que diz respeito ao número de inscrições e de conclusões no 1º ciclo do ensino secundário, do ensino médio e do ensino normal<sup>169</sup> – foram seguidas determinadas opções políticas cuja importância para o desenvolvimento do sistema educativo português e para a sua modernização e aproximação aos padrões europeus não pode ser negada.

- **A Reforma Veiga Simão e a década de 1970**

Inspirado ainda pelas recomendações do Plano Regional do Mediterrâneo e da OCDE e consciente da melhoria geral das condições de vida que resultava das significativas taxas nacionais de crescimento económico e de uma certa abertura ao exterior<sup>170</sup>, o então Presidente do Conselho Marcello Caetano anunciou em Janeiro de

---

<sup>169</sup> Para uma exaustiva análise relativamente ao cumprimento das metas definidas no Plano Regional do Mediterrâneo consultar Alves Martins (1968).

<sup>170</sup> “Na verdade, verificava-se, desde o quinto decénio, um crescimento económico, aliás acompanhado de uma desintegração do sistema produtivo, de fenómenos de migração interna e externa, de urbanização, principalmente no litoral, de terciarização e feminização no emprego (...). Concomitantemente, em diferentes camadas sociais, alteram-se atitudes e condutas, assumem-se novos valores, sobretudo por efeito

1970 um projecto de reforma para a educação em Portugal. Contudo, foram preciso três anos para que a Lei nº. 5/73 de 25 de Julho fosse aprovada, tendo ficado conhecida como Reforma Veiga Simão, devido ao papel fundamental que o Ministro da Educação José Veiga Simão desempenhou no seu desenvolvimento.

Inserida no projeto Marcelista mais amplo para renovar e modernizar o país e de promover a abertura do regime do Estado Novo, o principal objectivo desta reforma pretendia ser a democratização do ensino, através do acesso de todas as crianças:

“Educar todos os portugueses, onde quer que se encontrem, na aldeia escondida ou na cidade industrializada, na savana seca e ignota ou na lezíria verdejante, é princípio sagrado de valor absoluto e de transcendente importância à escala nacional.” (citado em Stoer 1983,799-800)

Neste sentido, reforçou-se a escolaridade obrigatória para os oito anos e garantiu-se a sua gratuidade através da acção social escolar e introduziram-se temas de discussão na agenda relacionados com a formação dos professores e com a estrutura organizacional da administração e gestão do sistema educativo.

Por outro lado, e com o aumento da escolaridade obrigatória, procedeu-se também a uma unificação das vias de ensino durante oito anos, que teve como consequência um novo adiamento, desta vez para os 14 anos, da idade de encaminhamento dos jovens. A Lei nº. 5/73 de 25 de Julho determinava ainda que o ensino secundário deveria ter a dupla função de preparar tanto o ingresso em cursos superiores como na vida profissional activa, sendo que o curso complementar do secundário que era “assegurado por escolas secundárias polivalentes ou por estabelecimentos de ensino de índole específica, nomeadamente orientados para a formação de profissionais” (BASE IX, ponto 4) daria

---

da urbanização crescente, de mais acentuada abertura ao mundo exterior – emigração, intensificação do comércio externo, turismo, televisão – abertura que suscita uma consciência mais clara dos «atrasos» nacionais.” (citado em Cerqueira e Martins 2011, 130).

igualmente acesso ao ensino superior, em condições de paridade com os alunos do curso geral do secundário. De salientar ainda que esta mesma lei estabelecia, também para os cursos gerais, a frequência obrigatória de uma disciplina de carácter técnico-profissional. Deste modo, a reforma Veiga Simão parece reconhecer um valor acrescido ao ensino profissional, equiparando por diversos meios os cursos profissionais aos cursos gerais e elevando a sua validade e o seu valor social (Cerqueira e Martins 2011, 131-132)<sup>171</sup>.

Apesar de Veiga Simão ter anunciado a sua reforma como um mecanismo de valorização da inteligência e do intelecto e também de aquisição pelos indivíduos de capacidades que lhes permitissem controlar o desenvolvimento e progresso económico, evitando assim a subserviência a outras nações ou à própria tecnologia e criando uma sociedade mais justa<sup>172</sup>, há quem considere que o verdadeiro objectivo era outro. Constituindo apenas “uma espécie de cortina de fumo destinada a ajudar a hesitante oligarquia do regime Salazar/Caetano” (Stoer 1983, 809), há quem defenda que a meritocracia que se pretendia promover com estas alterações ao sistema educativo não se desejava universal, mas sim apenas como uma forma dissimulada de consolidar o controlo político, promovendo a mudança social de cima para baixo através das corporações já estabelecidas<sup>173</sup>. Independentemente desta perspectiva, e independentemente também do facto de nunca ter chegado a ser verdadeiramente implementada devido à queda do regime autoritário em Abril de 1974, a reforma de Veiga Simão constituiu um importante passo nas mudanças a que o sistema de educação esteve sujeito na década de 1970. Acima de tudo, tratou-se de um projecto útil para reforçar a

---

<sup>171</sup> A estrutura do sistema de educação português resultado da Reforma de 1973 pode ser consultada no Anexo 5.

<sup>172</sup> Com a sua reforma, Veiga Simão “sugeriu que se desenvolvessem as ciências sociais com vista a evitar a síndrome do «frio e aterrador mundo novo de Huxley» e libertar o homem do pesadelo de um controlo absoluto pela tecnologia. E a educação, esse «bem precioso», devia ser concedida a todos os portugueses, numa base meritocrática, para permitir aos mais capazes a integração na *élite* da Nação, independentemente de determinantes sociais e económicas.” (Stoer 1983, 803).

<sup>173</sup> Teoria de Howard Wiarda explorada por Stoer 1983, 807-809.

importância de satisfazer as necessidades da indústria nacional, através da preparação de técnicos qualificados, e para modernizar as políticas educativas, acompanhando aquilo que eram os padrões internacionais nas estratégias de desenvolvimento capitalista (Stoer 1983, 812).

De acordo com a classificação usada por Sérgio Grácio, durante o longo regime do Estado Novo foram dois os modelos adoptados para o desenvolvimento das políticas educativas. Até meados da década de 1950, a expansão escolar seguiu um modelo horizontal, com um crescimento dos níveis de educação inferiores e onde “a integração social tende a realizar-se sobretudo através da conformidade de cada um com a sua condição” (Grácio 1996, 510) num contexto onde as oportunidades de mobilidade social são bastante reduzidas. No entanto, como resultado do desenvolvimento económico e da modernização industrial que se impôs principalmente a partir da segunda metade da década de 1950, este modelo deixa de conseguir acompanhar as aspirações de uma parte significativa da população e é substituído. O novo modelo de desenvolvimento – vertical<sup>174</sup> – passa a ter como objectivo responder à procura que não é satisfeita e que é típica de um contexto de progresso, onde existem

“níveis elevados de aspirações (e de competição social) [que] «requerem» uma rede escolar com uma cobertura territorial densa nos seus vários níveis e uma estrutura do sistema de ensino assegurando a equivalência formal entre as suas vias diferenciadas. A escola deve agora realmente colocar ao alcance de todos a diversidade de itinerários escolares que oferece.” (Grácio 1996, 510)

---

<sup>174</sup> Assim chamado porque “a expansão dos níveis médios e superiores tem lugar sem prévia expansão dos níveis abaixo situados”, explica Grácio (1996, 509).

### 6.3. Estratégias e políticas de ensino profissional entre 1974 e 1989

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e com a implementação da democracia, tem início uma época de incerteza e de confronto entre diferentes perspectivas ideológicas, assistindo-se ao surgimento de inúmeras propostas sobre qual deveria ser o rumo a seguir pelo país após mais de quatro décadas de regime ditatorial. Um pouco à semelhança do que tinha acontecido aquando do derrube da I República no seguimento do golpe militar de 1926, era predominante o desejo de romper com as estratégias políticas adoptadas durante o Estado Novo e, neste sentido, o campo das políticas educativas voltou a não ser excepção. O fim do regime autoritário era encarado como uma oportunidade única para acelerar o processo de democratização do ensino, tornando-o acessível a todos. Isto significava não apenas aumentar o número de alunos e promover a expansão da escolarização, mas também permitir que todos os alunos tivessem acesso à mesma educação independentemente do seu contexto socioeconómico. Por este motivo, uma das primeiras medidas adoptadas imediatamente a seguir à Revolução de 25 de Abril foi a abolição do ensino técnico e a unificação das duas vias de ensino, tornando praticamente inexistente qualquer modalidade de ensino profissional em Portugal:

“a unificação dos ensinos liceal e técnico constituía um imperativo inadiável, tendo em vista acabar com situações discriminatórias de base socioeconómica, consubstanciadas na experiência de duas vias perfeitamente dispares na sua dignidade social, cultural e educativa e evitar escolhas prematuras.” (citado em Rodrigues et al. 2014, 40)

De acordo com tipologia estabelecida por Fátima Antunes relativamente às políticas educativas em Portugal nas décadas de 1980 e 1990, a perspectiva que domina a primeira década de democracia em Portugal é precisamente de “democratização de educação”<sup>175</sup>, num país que vive uma situação instável e indefinida, cujo futuro depende de variáveis

---

<sup>175</sup> Da qual são actores protagonistas os sindicalistas e os professores (Antunes 1988, 155).

dilemáticas “em que está em jogo a definição do sentido da existência colectiva” (Antunes 1988, 91). A educação é aqui vista como um “processo de igualização” e uma condição fundamental não só para o progresso económico nacional, como para a sustentabilidade do projecto democrático e ainda para promover a “redução de desigualdades e uma maior justiça e progressos sociais” (Antunes 1988, 93). Desta forma, os defensores deste discurso consideravam que as políticas educativas deveriam estar ao serviço dos valores que tinham sido conquistados e prometidos pela Revolução de Abril. No entanto, com o decorrer do tempo vai-se instalando uma perspectiva alternativa, de “diversificação da educação”<sup>176</sup>, que acaba mesmo por se impor como a principal influência no desenvolvimento das políticas educativas a partir de meados da década de 1980. Esta perspectiva surge associada a uma visão negativa da situação do país, que é considerado “um país secularmente avesso à inovação e resistente à modernidade” e ainda caracterizado por “comportamentos atávicos e mentalidades retrógradas” (Antunes 1988, 84). A necessidade de uma reforma educativa impõe-se assim com carácter urgente, com o triplo objectivo de assegurar a preparação técnica, a formação cívica e também a formação política e ideológica não só dos alunos, como ainda dos que já se encontravam em idade activa. Para isso, defendia-se uma aproximação entre o sistema educativo e o sistema produtivo, por forma a que o primeiro pudesse responder mais adequadamente às necessidades e exigências do segundo, através de um maior envolvimento dos actores económicos na definição dos conteúdos escolares. Este “entrosamento” era entendido como condição indispensável para garantir que Portugal estava preparado para aderir “aos novos padrões de vida e organização social” (Antunes 1988, 87).

É precisamente a evolução entre estas duas perspectivas que a secção que agora se inicia pretende acompanhar, dando destaque neste período a três momentos: a

---

<sup>176</sup> Discurso que tem como principais actores os técnicos, os políticos e os gestores ligados ao aparelho do Estado (Antunes 1988, 155).

unificação das duas vias de ensino na década de 1970, o regresso do ensino técnico em 1983 e a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986.

### 6.3.1. O Período Pós-Revolucionário

Tal como referido anteriormente, os anos que se seguiram ao derrube do regime ditatorial foram marcados por uma grande variedade de propostas e de ideias sobre quais as estratégias políticas a adoptar por forma a respeitar “as conquistas de Abril”. Como resultado desta imensa pluralidade, assistiu-se a uma paralisação das estruturas do aparelho estatal e a uma sucessão de Governos provisórios que tentavam, sem sucesso, trazer alguma estabilidade num contexto de dualização entre a legitimidade política-administrativa e a legitimidade revolucionária-militar.

O I Governo Provisório tomou posse menos de um mês depois da Revolução de 25 de Abril de 1974 e a sua intenção, no que às políticas educativas dizia respeito, era a de garantir uma continuidade com os últimos anos do regime do Estado Novo. Neste sentido, o General António de Spínola convidou José Veiga Simão, que recorreu depois a Adelino Amaro da Costa e Diogo Freitas do Amaral, para elaborar o programa de Governo. No entanto, tal opção afigurava-se difícil, na medida em que, como resultado do uso das recém-conquistadas liberdades de associação e de expressão,

“o poder *deslocava-se para as escolas* e para o movimento social, onde as nascentes estruturas sindicais dos professores começavam já a assumir um papel de destaque no campo escolar, estabelecendo-se uma *agenda* que não era compaginável com uma transição controlada.”

(Teodoro 1999, 40)

Os conflitos entre o Governo, o Movimento das Forças Armadas (MFA) e a sociedade civil multiplicavam-se e as manifestações em frente ao Ministério da Educação eram diárias. Apenas dois meses depois de ter tomado posse, o I Governo Provisório cai, caindo

com ele qualquer possibilidade de dar continuidade às reformas educativas do regime anterior.

Durante o II e III Governos Provisórios, ambos liderados por Vasco Gonçalves, coronel do MFA que iria manter-se como Primeiro Ministro até Agosto de 1975, as mudanças no Ministério de Educação foram uma constante. Assistiu-se à substituição de equipas completas e mesmo à nomeação de um Ministro militar, o tenente-coronel Rodrigues de Carvalho, como tentativa de promover a convergência entre o Governo e o MFA. No entanto, não era possível reunir as condições políticas e administrativas necessárias para implementar as reformas mais básicas e o Ministério da Educação revelava-se incapaz de garantir o regular funcionamento dos estabelecimentos de ensino e das actividades escolares (Teodoro 1999, 45-50).

Foi apenas um ano depois da Revolução, com o IV Governo Provisório, que se conseguiu finalmente elaborar e fazer aprovar um programa que era compatível com o caminho que o Movimento das Forças Armadas pretendia prosseguir. A democratização do ensino é enunciada como sendo a grande prioridade do Ministério, como explicita o ponto 2 deste programa:

“São estes os vários sentidos do objectivo número um da política da educação — a democratização do ensino. Democratizar a escola é, portanto: (a) abri-la a todas as camadas sociais e regionais, privilegiando, para já, o acesso à Escola das classes trabalhadoras e das populações rurais, (b) pô-la ao serviço dos reais interesses do povo português na sua marcha para o socialismo e para a completa independência nacional e, (c) fazer intervir decisivamente na elaboração da política escolar todas as entidades interessadas no processo revolucionário e não apenas a comunidade escolar “corporativa” de professores e alunos.” (citado em Teodoro 2007, 142)

Por outro lado, o ponto 4 deixa bem claro o desejo de romper com qualquer política educativa do regime anterior, que era considerada “elitista”, “repressiva” e de carácter

“tecnocrático”, por oposição à “concepção revolucionária da escola” que se pretendia implementar.

É assim, neste contexto político, que se vão adoptar as medidas que visam alcançar os objectivos enunciados. Uma das decisões mais relevantes, e das mais esperadas pelos revolucionários, chegou com as circulares 1/75 e 3/75, de 19 e 26 de Junho respectivamente, do Ministério da Educação que criavam o Ensino Secundário Unificado e determinavam a eliminação do ensino técnico<sup>177</sup>. De acordo com Joaquim Azevedo, o novo regime democrático via este tipo de ensino como uma forma de discriminação e de segregação social e cultural, que se destinava aos mais pobres e que se encontrava “enraizado muito prematuramente no sistema de ensino, em níveis etários muito pouco habilitados a realizar positivamente este tipo de escolhas vocacionais” (Azevedo 2014, 4), motivo pelo qual a sua eliminação era tida como inevitabilidade. Estas orientações políticas de democratização da educação e do recurso à escola como mecanismo igualitário e de redução de desigualdades sociais acabariam por se manter com alguma estabilidade não só até ao VI e último Governo Provisório, mas também durante os primeiros anos dos Governos constitucionais.

### *6.3.2. A Reforma de 1983*

A indefinição que se viveu em Portugal durante os primeiros anos do período pós-revolucionário manteve-se já depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa, em Abril de 1976. Por este motivo, no início da década de 1980, o regime democrático já tinha assistido à tomada de posse de seis Governos Provisórios e de mais seis Governos constitucionais. Por outro lado, as mudanças introduzidas no sistema de

---

<sup>177</sup> “Tal processo veio a designar-se por “licealização” do ensino básico e secundário, uma vez que no processo de unificação se homogeneizou o ensino, prevalecendo as disciplinas do ensino geral sobre as disciplinas tecnológicas. Pode considerar-se que a unificação das vias de ensino é um dos mais importantes legados do período revolucionário.” (Rodrigues et al 2014, 47).

ensino não contribuíam para promover o desenvolvimento económico nacional: o processo de “licealização” da educação veio colocar a descoberto a “pouca utilidade do percurso da escola secundária como preparação para o mundo do trabalho” (Azevedo 1987b, 68). O aumento da distância entre estas duas realidades, combinado com a oferta reduzida no ensino superior, originava não apenas o crescimento do desemprego entre os jovens, mas também o frustrar das expectativas de permanecer no sistema de ensino, na medida em que

“no termo de 12 anos de desenvolvimento de aspirações de sobrevivência prolongada no sistema escolar, as portas fecham-se. É esta, porventura, a ocasião em que a escola mais se desvaloriza e se ilegítima perante a sociedade. Fechada a única porta de saída e com dezenas de milhar de jovens bloqueados no seu percurso escolar, a escola secundária (10º, 11º e 12º) torna-se ainda mais ausente da realidade económica e social, originando-se um desencontro global de ‘produções’.” (Azevedo 1987b, 69)

Deste modo, Portugal era, no início da década de 1980, um país que sofria com as contradições das suas próprias políticas de democratização da educação, que estavam na verdade a contribuir para o aumento do desemprego dos mais jovens e para a diminuição das suas qualificações, gerando cada vez mais dificuldades no momento de integrar o mercado de trabalho. O descontentamento social, que resultava da “incoerência de um investimento realizado na educação sem contrapartidas directas no mercado de emprego (os diplomas como que *perdem empregabilidade* e «coerência social»)” (Azevedo 1987a, 108), não se limitava aos jovens e às suas famílias, uma vez que também os empregadores consideravam que o Estado estava a falhar na sua missão de fornecer mão-de-obra qualificada e preparada para os diferentes sectores económicos que deveriam sustentar o progresso do regime democrático. Este diagnóstico foi reconhecido pelas instituições internacionais e em Maio de 1983 a OCDE publica um relatório intitulado “Exame da

Política de Educação em Portugal” onde se recomendava firmemente o regresso do ensino profissional:

“É preciso introduzir um ramo separado de ensino técnico ou profissional desde o princípio do ciclo complementar e, por isso, defendemos o projecto do reforço do ensino profissional. (...) A prioridade óbvia é a de instituir um sistema de ensino técnico, praticamente a partir do nada. Neste contexto, a intenção do ensino técnico é a de formar os técnicos intermédios de que o país necessita, mais do que criar outra via, mais dispendiosa, para o ensino superior.” (citado em Azevedo 1987a, 108)

É assim nesta conjuntura que o ensino profissional volta a ser tema de discussão pública, com o IX Governo Constitucional e com José Augusto Seabra como Ministro da Educação a desenvolverem no Outono de 1983, um “plano de emergência para a reorganização do ensino técnico”<sup>178</sup>. No âmbito deste plano são criados dois cursos, os técnico-profissionais com a duração de três anos e com dupla certificação que permitia o prosseguimento de estudos superiores, e os cursos profissionais com a duração de um ano e meio, correspondendo os últimos seis meses a um estágio numa empresa, que permitiam apenas a obtenção de um diploma profissional para ingresso no mercado de trabalho. Enquanto os primeiros visavam “a formação de profissionais qualificados de nível intermédio” e “a qualificação profissional de trabalhadores para os diversos sectores de actividade” através de três áreas de formação, geral, específica e técnico-profissional, os segundos, mais curtos, tinham apenas uma área de formação, profissional (Azevedo 1987a, 105). De acordo com outras perspectivas, contudo, o verdadeiro objectivo do Governo com o desenvolvimento desta via de ensino era o de “desviar do ensino superior para encaminhar para o trabalho operário os adolescentes que permanecem no sistema escolar para lá do unificado” (Grácio 1986, 179). Assim, segundo este autor e por

---

<sup>178</sup> Despacho Normativo n.º 194-A/83 de 21 de Outubro.

contraste com o que aconteceu em 1948, o Governo decide avançar com esta reforma do ensino técnico não por ‘voluntarismo’, mas por pressões internas e externas, destacando-se por isso no seu desenho “o maior peso da componente de tecnologia social que a orienta objectivamente” (Grácio 1986, 180).

Apesar da rápida expansão da oferta destes cursos<sup>179</sup>, que reflectia o valor dado pelo governo à formação de profissionais qualificados e o reconhecimento da sua contribuição para objectivos de crescimento económico nacional, a procura não foi correspondente e os resultados ficaram aquém do expectável. Nos dois primeiros anos lectivos da experiência – 1984/85 e 1985/86 – o número de lugares de formação não preenchidos passou de 15% para 43%, sendo que se registou ainda um número significativo de cursos que não chegaram a abrir por falta de um número mínimo de alunos inscritos. Esta falta de sucesso da chamada Reforma Seabra é justificada por Joaquim Azevedo não apenas com a falta de correspondência entre a oferta e a procura, mas também com a já referida expectativa elevada que tinha sido criada, após a implementação do regime democrático, de prosseguimento de estudos para níveis superiores:

“O ensino técnico-profissional, apesar da sua intencionalidade correctora e da sua legitimidade gera e é envolvido num torvelinho de tensões sociais contraditórias que, pelo menos conjunturalmente, afectam a procura do ensino técnico-profissional, sobretudo nas áreas de formação mais tradicionais, mantendo-se a tendência para procurar o ensino superior como uma saída natural e um caminho óbvio.” (Azevedo 1987a, 114)

---

<sup>179</sup> “No primeiro ano lectivo, 1983/84, abriram 42 cursos/turmas em escolas secundárias. A prioridade foi para os cursos profissionais (64% do total de cursos) (...). A expansão é rápida. A rede cresce 420% no segundo ano e 125% no terceiro (em relação ao segundo).” (Azevedo 1987b, 72).

### 6.3.3. *A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986*

No contexto da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e dos esforços de integração num mundo cada vez mais interligado, a Assembleia da República aprova em Outubro de 1986 a Lei de Bases do Sistema Educativo, que resulta de compromissos alcançados entre todos os partidos com assento parlamentar<sup>180</sup>. Esta lei consagra, entre outras medidas importantes, o alargamento da escolaridade obrigatória para os nove anos, uma maior integração dos ciclos de ensino, a gestão descentralizada e uma maior autonomia das escolas e também o estatuto profissional dos professores (Rodrigues et al. 2014, 59-63).

No que diz respeito ao enquadramento legal do ensino profissional, esta lei constitui um marco fundamental na medida em que é, pela primeira vez, reconhecida ao ensino secundário uma dupla identidade e função que inclui não apenas ser um nível intermédio de estudos que permite o acesso ao ensino superior, mas também ser uma forma de preparação dos jovens para a vida profissional activa (Duarte 2012, 7). A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 consagra assim a diversificação das formas de ensino a partir do ensino secundário que deve, segundo as alíneas e) e f) do artigo 9.º,

“facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho, fortalecendo os mecanismos de aproximação entre a escola, a vida activa e a comunidade e dinamizando a função inovadora e interventora da escola;”

“favorecer a orientação e formação profissional dos jovens, através da preparação técnica e tecnológica, com vista à entrada no mundo do trabalho.”

As consequências práticas desta preocupação com a promoção de um ensino de natureza mais técnica e que estivesse mais próximo das necessidades do mercado de trabalho e do tecido empresarial local, serão apenas visíveis poucos anos mais tarde, no

---

<sup>180</sup> Neste momento, era João de Deus Pinheiro o Ministro da Educação e Cultura.

seguimento da criação de alguns órgãos de apoio como a Comissão para a Reforma do Sistema Educativo (CRSE) ou o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP). A principal e mais duradoura experiência que decorreu deste enquadramento legal foi a criação das escolas profissionais em 1989, ocasião que, por esse mesmo motivo, marca o início do período de análise desta investigação. A próxima secção deste capítulo terá início precisamente neste momento e pretende analisar detalhadamente e discutir as estratégias políticas no âmbito do ensino profissional que foram adoptadas durante as últimas três décadas, desde a criação das primeiras escolas profissionais até ao final da legislatura do XIX Governo Constitucional.

#### 6.4. Estratégias e políticas de ensino profissional em Portugal: 1989-2015

O final da década de 1980 marcou o início da época de maior expansão e desenvolvimento do ensino profissional em Portugal. Após a implementação do regime democrático e no seguimento da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, intensificou-se a pressão internacional para alcançar os indicadores de desenvolvimento dos restantes estados-membros. Na área da educação aumentaram-se os esforços para combater o analfabetismo e o abandono escolar e para promover uma maior qualificação da população em geral, tendo-se encarado esta modalidade alternativa de ensino como passível de desempenhar um papel fundamental no cumprimento destes objectivos. Por este mesmo motivo, a partir deste momento, assiste-se a um constante agendamento de medidas relacionadas com o ensino profissional, sendo ponto presente em todos os programas dos diferentes Governos constitucionais das últimas três décadas (Duarte 2014).

#### *6.4.1. O regresso do ensino profissional*

Quando em 1988 o Ministro da Educação Roberto Carneiro decidiu criar o Gabinete de Educação Tecnológica Artística e Profissional (GETAP), tratava-se já de um passo de preparação para aquele que seria o marco mais importante do ensino profissional em Portugal após a sua abolição no rescaldo da Revolução de Abril de 1974: o Decreto-Lei n.º 26/89 que criava as escolas profissionais<sup>181</sup>.

O GETAP foi concebido com a principal função de estimular o envolvimento dos diversos actores da sociedade civil e da comunidade local, uma vez que o referido normativo legal determinava a criação de um novo tipo de escola que não deveria ser criado directamente pelo Ministério, mas antes através de uma parceria entre o Estado e um conjunto de actores pertencentes à comunidade local<sup>182</sup>.

Desta forma, uma das principais singularidades das novas escolas profissionais era precisamente este rompimento com o monopólio estatal na oferta educacional, instituindo-se em seu lugar uma “nova via de parceria entre Estado e sociedade civil, capaz de mobilizar a cooperação de muitos atores sociais e locais para a educação das populações sob o modelo de contratos-programa” (Azevedo 2014, 8). Não obstante o carácter público do seu ramo de actividade, estas instituições dispunham de um modelo de gestão autónoma e privada em matérias administrativas, financeiras e pedagógicas, que lhes permitia responder de forma mais adequada às necessidades da comunidade em que estavam inseridas. Relativamente à estrutura curricular, o plano de estudos dos cursos oferecidos por estas escolas encontrava-se dividido em três componentes: a sociocultural,

---

<sup>181</sup> Estas escolas são criadas pelo artigo 1.º no pressuposto de que “o Governo defende como um dos vectores de modernização da educação portuguesa a multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante, pelo apoio à implementação de uma rede de escolas profissionais, de iniciativa eminentemente local, com aproveitamento articulado dos recursos disponíveis nos vários departamentos do Estado.”

<sup>182</sup> As primeiras escolas profissionais em Portugal resultaram de um “contrato-programa” entre o Estado e um conjunto de parceiros locais e “mediante a celebração de protocolos que assegurem a colaboração entre as diversas entidades promotoras.” (Decreto-Lei n.º 26/89).

que correspondia a 900 horas e que consistia numa formação geral, “igual em todos cursos e para todas as áreas de formação”; a componente científica, que correspondia igualmente a 900 horas e que variava “de curso para curso, tendo em conta as necessidades específicas de cada um, mas igual para o mesmo curso independentemente da escola onde é ministrado”; e, por fim, correspondendo a 1800 horas, a componente técnica/tecnológica/prática “varia necessariamente de curso para curso, além de que, no mesmo curso, pode variar de escola para escola espelhando o seu projeto educativo, que por sua vez, deve ser concebido de acordo com a relação entre a escola e o contexto local e a sua relevância para a integração dos jovens na vida ativa” (Fonseca, Caramelo e Rocha 2013, 265). Uma característica adicional que reflectia a originalidade desta modalidade de ensino, e que visava também a preparação dos jovens para a inserção no mercado de trabalho, era a sua organização através de um sistema modular, cujo principal objectivo era o de garantir o sucesso educativo dos alunos através de uma adequação dos conteúdos e ritmos de aprendizagem às suas capacidades e de lhes conceder, após a conclusão com sucesso do curso, uma dupla certificação: académica e profissional<sup>183</sup>. Joaquim Azevedo, director-geral deste novo serviço central do Ministério da Educação e que desempenhou um papel crucial no desenvolvimento deste ensino<sup>184</sup>, considera que as escolas profissionais criadas em 1989 constituem uma “inovação social amadurecida”, tendo contribuído significativamente para uma maior consciencialização da sociedade

---

<sup>183</sup> Organizado em unidades capitalizáveis, o sistema modular permitia “dividir o processo educativo em unidades básicas, isto é, organizar os conteúdos de formação, dividindo os elementos práticos e teóricos dos conhecimentos em unidades independentes simples, que permitam criar estruturas flexíveis e pôr fim à divisão tradicional dos conteúdos educativos em anos escolares”. Desta forma, pretendia-se que os alunos progredissem de forma distinta, “adequando os ritmos de ensino e da aprendizagem às características e capacidades dos vários alunos que partem com conhecimentos básicos diferentes, de forma a permitir que estes desenvolvam percursos individuais diversificados.” (Fonseca, Caramelo e Rocha 2013, 262).

<sup>184</sup> Em 1992 e 1993, Joaquim Azevedo foi também membro de Governo com responsabilidade directa sobre as políticas de ensino profissional, sendo este envolvimento reconhecido pelo próprio: “o autor desta análise esclarece o leitor sobre a sua implicação profunda em todo este processo, implicação que vai desde a participação ativa na formulação desta medida de política, à sua execução (sobretudo entre os anos de 1988 e 1993) e à sua análise e investigação.” (Azevedo 2014, 6).

portuguesa sobre a relevância desta nova oportunidade educativa e sobre as mais-valias que decorriam do empreendimento descentralizado e da cooperação entre actores socio-económicos locais<sup>185</sup>.

Ao contrário do que ocorreu aquando da criação dos cursos profissionais e técnico-profissionais que foram objecto de análise na secção anterior, a adesão dos alunos e dos seus pais a este novo modelo de escola secundária foi “entusiasta, forte e persistente” (Azevedo 2014, 9). Apenas nos primeiros quatro anos de implementação deste decreto-lei assistiu-se à inauguração de 168 escolas profissionais que contaram com a cooperação de mais de 300 parceiros da comunidade local<sup>186</sup>. De igual modo, o número de alunos registou uma tendência de crescimento, tendo passado de cerca de 17.000 no ano lectivo de 1992/93 para pouco mais de 26.000 no ano lectivo seguinte (Azevedo 1999/2000, 90).

As escolas profissionais surgem assim em 1989 com o objectivo de desenvolver de forma integral os jovens, preparando-os para a vida activa, de aproximar a escola ao mundo do trabalho e ainda de responder às necessidades da comunidade local (artigo 3.º Decreto-Lei 26/89). Na verdade, o surgimento das escolas profissionais constitui uma imposição que decorre de forma natural do contexto social, económico e educativo da realidade portuguesa, um “imperativo ético” que surge

“como resposta a uma convocação social muito explícita e para procurar responder a muitas inquietações sociais e às angústias de muitas pessoas concretas, famílias, adolescentes e jovens, instituições sociais e empresas. (...) Era preciso criar escolas

---

<sup>185</sup> Uma tabela que descreve as principais diferenças entre as escolas profissionais criadas em 1989 e as escolas secundárias, até 2002, pode ser consultada no Anexo 6.

<sup>186</sup> Entre as várias entidades promotoras das escolas profissionais, destaca-se durante os primeiros quatro anos o papel desempenhado pelas Associações, pelas Câmaras Municipais e pelas Empresas Privadas. “As autarquias municipais, apoiadas por vários tipos de associações locais, foram as instituições que mais profundamente se comprometeram neste processo de inovação social, liderando a formação de redes locais de promotores, congregando parceiros, criando plataformas de diálogo e de concertação.” (Azevedo 2014, 9-10).

dirigidas ao trabalho escolar e não ao consumo (ao “tem de ser”) e à passividade, escolas locais-de-trabalho, escolas onde se aprendesse ativa e permanentemente e onde ninguém pudesse ser deixado para trás, enrolado nas suas dificuldades e no seu insucesso.” (Azevedo 2014, 6-7)

Contudo, não obstante a reacção positiva que se registou a nível local e a tendência de crescimento do número de escolas profissionais e dos seus alunos, a partir de 1994 inicia-se um período de estagnação e hesitação política, a que Joaquim Azevedo se refere como uma “travessia do deserto e da provação para a maioria dos promotores das escolas, a braços com complexos problemas de apoio técnico e de financiamento estatal dos projetos” (Azevedo 2014, 18). De acordo com este autor, que como já vimos foi uma figura activa e incontornável do ressurgimento do ensino profissional em Portugal, a partir de meados da década de 1990 assistiu-se a uma combinação de três elementos que determinou um desinvestimento claro nesta modalidade alternativa de ensino: uma “desconfiança política e ideológica”, um preconceito discriminatório decorrente “de uma histórica e antiga estigmatização social e política” e ainda uma “quebra demográfica” (Azevedo 2014, 19). Esta tendência manteve-se até ao início dos anos 2000 e interrompeu o espírito animado que marcou os primeiros anos do regresso do ensino profissional à realidade educativa portuguesa.

#### *6.4.2. O ‘boom’ do ensino profissional*

Tal como acabámos de ver, quando reintroduzidos no sistema de ensino no final da década de 1980, os cursos profissionais ocupavam um lugar muito específico na oferta educativa disponível. Não obstante a sua comprovada qualidade, que se reflectia não só nos resultados dos alunos como também na sua empregabilidade após a formação, estes cursos eram oferecidos quase em exclusivo por escolas privadas e financiados através de fundos comunitários. Por este motivo, o número de vagas era limitado e ficava bastante

alguém dos níveis de procura que se registavam<sup>187</sup>. Nas escolas secundárias públicas tradicionais, a oferta formativa profissionalizante limitava-se aos cursos tecnológicos, que não só registavam índices bastante elevados de insucesso – cerca de 70% –, como também eram cada vez menos procurados pelos jovens, uma vez que eram em muito semelhantes aos cursos científico-humanísticos. Neste contexto, no início dos anos 2000, a percentagem de alunos do ensino secundário a frequentar o ensino profissional era apenas de cerca de 10%, quando a média da OCDE era de 70%, e a taxa de abandono escolar situava-se entre os 36 e os 40%, o que resultava em cerca de meio-milhão de jovens entre os 18 e os 24 anos que estavam no mercado de trabalho sem ter completado o ensino secundário (Rodrigues 2010, 96).

Com este panorama pouco animador, o Ministro da Educação David Justino deu início, em 2004, ao desenho de uma reforma curricular do ensino secundário, que foi implementada a partir do ano seguinte, já tendo Maria de Lurdes Rodrigues assumido a pasta da Educação. Tendo como principais objectivos a redução do abandono escolar precoce, a aceleração do ritmo de qualificação dos jovens portugueses e o aumento da sua escolarização, é aprovado em Março de 2004 o Decreto-Lei n.º 74/2004 que cria “as condições para a introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas, com o alargamento e a diversificação da oferta formativa do secundário”<sup>188</sup> (Rodrigues et al. 2014, 73). Por forma a garantir que a generalidade das escolas secundárias teria capacidade para oferecer estes novos cursos profissionais, procedeu-se a uma uniformização da oferta, no sentido de “colmatar as lacunas criadas pela expansão desta

---

<sup>187</sup> O número de vagas desta oferta educativa era cerca de 10.000 por ano e quatro vezes inferior à procura (Rodrigues 2010, 95).

<sup>188</sup> O preâmbulo deste Decreto-Lei refere enfaticamente a “diversificação da oferta educativa” por forma a responder “quer às motivações, expectativas e aspirações dos alunos quer às exigências requeridas pelo desenvolvimento do País” e o artigo 5.º n.º1 elenca como oferta formativa do ensino secundário a par dos cursos científico-humanísticos os “cursos profissionais, vocacionados para a qualificação inicial dos alunos, privilegiando a sua inserção no mundo do trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos.”.

oferta formativa e de forma a encaixá-la no “normal” funcionamento desses estabelecimentos de ensino” (Fonseca, Caramelo e Rocha 2013, 266). Mais concretamente, foram introduzidas alterações nos planos curriculares que tornaram não só a experiência educativa por si, mas também as próprias disciplinas dos cursos profissionais, mais semelhantes às dos cursos científico-humanísticos<sup>189</sup>. No total, a carga horária da formação dos cursos profissionais passou de 3600 para 3100 horas, das quais 1600 se destinam a formação técnica que pressupõe 420 horas de formação em contexto de trabalho ou “de prática simulada em contexto escolar” (CNE 2014, 17). Em termos de estratégias e metodologias políticas para garantir esta generalização foi criada a Agência Nacional para a Qualificação enquanto estrutura coordenadora desta oferta formativa e foi também desenvolvido o Catálogo Nacional de Qualificações para regular a oferta concreta dos cursos profissionais de dupla certificação. De acordo com Maria de Lurdes Rodrigues, a opção de difundir a oferta de cursos profissionais pelas escolas secundárias foi priorizada em detrimento da criação de escolas profissionais especializadas nesta oferta educativa como forma de assegurar a universalidade geográfica dos cursos profissionais, permitindo assim o acesso de qualquer jovem, e como forma de contrariar fenómenos de segregação social com base nas opções de percurso educativo (Rodrigues 2010, 99).

O impacto desta medida foi, naturalmente, imediato: em apenas quatro anos, entre 2005 e 2009, o número de alunos do ensino secundário a frequentar cursos profissionais passou de 28.000 para 125.000 e a taxa de abandono escolar precoce caiu de 38,8% para 31,2%. Ao mesmo tempo, verificou-se também um aumento do número de alunos

---

<sup>189</sup> Entre as alterações introduzidas destaca-se a redução de 500 horas de formação no período dos três anos do curso e as alterações de conteúdo das diferentes componentes: a componente técnica passou a ser definida em rede e com apenas uma matriz por curso e os programas das disciplinas da componente científica foram reajustados por forma a preparar os alunos para os exames nacionais do ensino secundário (Fonseca, Caramelo e Rocha 2013, 266 e Azevedo 2014, 36).

inscritos no 10º ano de escolaridade, de cerca de 95.000 para cerca de 115.000, e uma correspondente melhoria do seu desempenho académico com a taxa de retenção no ensino secundário a cair de 33% para 18% (Rodrigues 2010, 102-103). A relação entre a nova oferta dos cursos profissionais e o aumento do número de alunos matriculados no ensino secundário é significativa e evidenciada pela redução do número de jovens inscritos nos cursos científico-humanísticos. Em 2004/05, os cursos de carácter geral correspondiam a 67,1% dos alunos matriculados no ensino secundário, enquanto as vias de ensino profissional<sup>190</sup> recebiam apenas 32,9% dos alunos matriculados. Cinco anos mais tarde, em 2009/10, a tendência de crescimento do ensino profissional resulta em 42,1% de alunos inscritos em modalidades deste tipo de ensino, por oposição a 57,9% de alunos inscritos nos cursos científico-humanísticos (CNE 2014, 20).

Deste modo, a introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias tradicionais parece ser o resultado de uma análise racional de custos e benefícios que toma em consideração, por um lado, a crítica à excessiva ‘licealização’ do ensino secundário e, por outro lado, a necessidade de responder às recomendações das instituições internacionais no sentido de diversificar a oferta educativa do ensino secundário. Assim, esta medida política que constitui aquilo que designámos como ‘boom do ensino profissional’

“resolveu, em simultâneo, o problema da reduzida diversificação da oferta educativa do ensino secundário público, atraindo um conjunto de alunos com expectativas e aspirações diferenciadas, que anteriormente abandonavam o sistema, e respondendo desta forma ao insucesso e abandono escolares. Pretendeu igualmente resolver a descoincidência entre a oferta e a procura dos cursos nas escolas profissionais, uma vez que o número de alunos

---

<sup>190</sup> Apesar de os cursos profissionais serem a opção de oferta profissional com maior expressão em termos de alunos inscritos – cerca de 75% – estes dados incluem também outras opções dentro do âmbito desta modalidade de ensino como a aprendizagem, os cursos de educação e formação para jovens, o ensino artístico especializado e os cursos tecnológicos.

que se candidatavam a essas escolas ultrapassava anualmente, em metade, o número de vagas que as escolas ofereciam, e que o aumento dessas escolas estava condicionado pelo bloqueio existente devido à dependência dos fundos comunitários, que chegavam ao seu termo.” (Duarte 2014, 166)

#### *6.4.3. As alterações introduzidas depois de 2011*

Por fim, o período pós-2010 foi marcado por dois acontecimentos no que diz respeito à organização do sistema de ensino profissional. Em primeiro lugar, o alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12º ano submeteu o sistema educativo a uma maior pressão uma vez que passou a ser necessário dar resposta às necessidades de um maior número de alunos. Em segundo lugar, a crise financeira mundial que atingiu gravemente os países da periferia da zona Euro conduziu Portugal a um pedido de ajuda externo, do qual resultou um programa de ajustamento financeiro que previa a redução da despesa pública, com particular enfoque nas áreas da educação e da saúde, e a adopção de reformas estruturais.

Foi neste contexto que, sob a orientação do Ministro de Educação Nuno Crato, foi lançado, no ano lectivo de 2012/2013, um projecto-piloto em doze escolas com o objectivo de introduzir um novo tipo de cursos – os cursos vocacionais – de duração variável e conferentes apenas de qualificação académica<sup>191</sup>. Esta oferta educativa estaria estruturada em três componentes distintas, geral, complementar e vocacional, sendo que esta última decorreria apenas no final da formação e corresponderia a uma prática simulada em empresas para acompanhamento e observação da actividade vocacional escolhida, num total máximo de 210 horas. O Ensino Básico Vocacional estaria

---

<sup>191</sup> De acordo com a Portaria n.º 292-A/2012, “os cursos vocacionais orientados para a formação inicial dos alunos incluídos nesta oferta privilegiam tanto a aquisição de conhecimentos em disciplinas estruturantes, como o português, a matemática e o inglês, como o primeiro contacto com diferentes actividades vocacionais e permitem o prosseguimento de estudos no ensino secundário”.

disponível para os alunos a partir dos 13 anos de idade que revelassem um desempenho académico marcado pelo insucesso, com duas retenções no mesmo ciclo de estudos ou três retenções em ciclos de estudos diferentes<sup>192</sup>. Os alunos que concluíssem com sucesso os seus cursos vocacionais no ensino básico poderiam optar por prosseguir estudos nos cursos gerais, nos cursos profissionais ou nos cursos vocacionais do ensino secundário que agora se apresentam.

No ano lectivo seguinte, em 2013/2014, projectou-se uma nova experiência-piloto envolvendo os cursos vocacionais desta vez no ensino secundário, visando dar continuidade à oferta anteriormente descrita e promover uma maior aproximação entre a escola e o mercado de trabalho, potenciando assim a empregabilidade dos jovens e o desenvolvimento regional do país<sup>193</sup>. Todos os jovens com mais de 16 anos e que tivessem já concluído o ensino básico poderiam optar por este tipo de cursos, sendo que, à semelhança do que acontecia no ensino básico, se fazia referência aos alunos que estivessem em risco de abandono escolar<sup>194</sup>. Os cursos vocacionais no ensino secundário teriam a duração de dois anos e seriam constituídos pelas mesmas três componentes que os cursos vocacionais do ensino básico, ainda que com cargas horárias diferentes e às quais seria acrescentado um estágio formativo de 1400 horas correspondente a cerca de 45% da carga horária total do curso. Este estágio deveria realizar-se em alternância durante o período de formação e decorreria numa empresa ou outra instituição

---

<sup>192</sup> O encaminhamento dos alunos para esta oferta formativa respeitaria um processo de avaliação profissional que incluía o psicólogo escolar e os professores, bem como uma autorização escrita dos encarregados de educação (artigo 4.º, Portaria n.º 292-A/2012).

<sup>193</sup> A Portaria n.º 276/2013 esclarecia que o objectivo desta experiência-piloto consistia em “experimentalmente, assegurar a criação de uma oferta de ensino secundário coordenada com empresas que procure dar resposta a necessidades relevantes destas e do desenvolvimento económico do país, nomeadamente de cariz regional, bem como responder ao interesse dos jovens que, no final da escolaridade obrigatória, pretendam ter uma saída profissional concreta, sem que tal prejudique a possibilidade de prosseguirem estudos de nível superior”.

<sup>194</sup> Também à semelhança do que acontecia no ensino básico, os alunos que quisessem enveredar pelos cursos vocacionais do ensino secundário seriam sujeitos a um processo de orientação vocacional e necessitariam da autorização do encarregado de educação se fossem menores de idade (artigo 2.º, Portaria n.º 276/2013).

semelhante, após celebração de protocolo que envolveria também a escola responsável pelas restantes componentes curriculares<sup>195</sup>. Ao contrário do Ensino Básico Vocacional, os cursos vocacionais do ensino secundário seriam conferentes de dupla certificação, académica e profissional, possibilitando a continuação de estudos de nível superior. No ano lectivo seguinte, em 2014/2015, um despacho do Ministério da Educação e Ciência determinou abertas as candidaturas para financiamento através de contratos-programa a todas as escolas que pretendessem incluir estes novos cursos no seu plano de oferta formativa<sup>196</sup>.

Ainda neste período e tendo em vista os esforços para o crescimento económico nacional e o aumento da competitividade económica e do emprego, reforçaram-se os currículos dos cursos profissionais oferecidos pelas escolas secundárias e pelas escolas profissionais, com o objectivo de “criar uma cultura de rigor e excelência”<sup>197</sup>. De destacar o aumento da carga horária da formação em contexto de trabalho, de 420 horas para entre 600 e 840 horas, dos cursos profissionais do ensino secundário, visando proporcionar aos alunos um período mais longo para aplicarem, por um lado, as competências adquiridas nas restantes componentes formativas e para, por outro lado, desenvolverem “novas aptidões que facilitem, quer a sua integração no mundo do trabalho, quer o prosseguimento de estudos”<sup>198</sup>.

Como tal, as alterações introduzidas no ensino profissional entre 2011 e 2015 visavam uma aproximação à realidade dual presente na experiência alemã, descrita no quarto capítulo desta investigação. Pretendia-se, com a criação dos cursos vocacionais no

---

<sup>195</sup> De acordo com o artigo 3.º da Portaria n.º 276/2013, “serão estabelecidas parcerias entre a DGEstE e as escolas intervenientes na experiência-piloto, entidades ou instituições sediadas na área geográfica da escola promotora, incluindo autarquias e associações empresariais, que permitam, por um lado, estreitar as relações com a realidade empresarial envolvente e, por outro, dar respostas formativas adequadas aos alunos”.

<sup>196</sup> Despacho n.º 5945/2014.

<sup>197</sup> Decreto-Lei n.º 139/2012.

<sup>198</sup> Decreto-Lei n.º 91/2013.

ensino básico e secundário, intensificar a carga horária da formação de carácter prático em contexto de trabalho da oferta educativa profissionalizante e promover o elemento de alternância entre a escola e a empresa, principalmente no nível secundário (Oliveira 2015, 19). Todavia, os cursos vocacionais não duraram o tempo suficiente para se perceber o seu impacto ou os seus resultados, uma vez que foram eliminados pelo executivo que tomou posse no final do ano 2015, sucumbindo principalmente às críticas que apontavam o momento demasiado precoce com que se encaminhavam os jovens para estes percursos e também às que acusavam esta iniciativa de contribuir para aumentar o estigma social contra o ensino profissional, uma vez que ambas as experiências faziam referência aos alunos marcados pelo insucesso escolar como seus destinatários<sup>199</sup>.

## 6.5. Conclusões

Apesar de ter sido frequentemente identificado como uma forma de colmatar os principais desafios da educação em Portugal e de promover a qualificação da população, a evolução do ensino profissional não seguiu um caminho linear e coerente ao longo destes últimos trezentos anos. Por vezes, esta modalidade de ensino sujeitou-se mesmo à vontade dos agentes políticos dominantes e foi usada para alcançar determinados propósitos ideológicos que ignoravam a sua essência e o papel importante que poderia desempenhar no desenvolvimento económico do país.

---

<sup>199</sup> Segundo a ex-Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, a Portaria n.º 292-A/2012 rompe com a unificação das vias de ensino definida pelo “princípio consagrado na LBSE de uma escolaridade básica unificada até aos 15 anos de idade, sendo reintroduzida a lógica de dualização do ensino básico.” (Rodrigues et al 2014, 84). Também o ex-Secretário de Estado da Educação Joaquim Azevedo considera que a introdução dos cursos vocacionais contribui para aumentar o estigma social contra o ensino profissional, na medida em que “ao misturar o ensino secundário profissional com este tipo de alternativas de recurso para a conclusão do ensino básico, estamos a condenar a imagem do ensino profissional, uma imagem conquistada ao longo de mais de vinte anos e que já sofreu várias deteriorações com a criação apressada destes cursos em algumas escolas secundárias (felizmente nem todas) e que deles fizeram o “caixote do lixo” da oferta da escola (que, no fundo, se revêem a si mesmas como antigos liceus elitistas!).” (Azevedo 2012, 1).

No entanto, nas quase três décadas que constituem o principal período de análise desta investigação, assistiu-se a uma expansão gradual e constante do ensino profissional em Portugal. Desde 1989, esta modalidade de ensino conquistou um lugar cativo na organização do sistema educativo português, ainda que sempre marcado pelas diferentes influências próprias do contexto tanto político como social onde as políticas são desenvolvidas.

Seguindo uma proposta avançada por Joaquim Azevedo, é possível identificar quatro grandes fases deste movimento ascendente. A primeira fase, que decorre entre 1989 e 1993, é caracterizada pelo lançamento do novo modelo de escolas profissionais, estabelecidas através de contratos-programa e com recurso a financiamento comunitário. O entusiasmo e o compromisso das comunidades locais e dos diferentes agentes institucionais neste momento inicial resultam num “crescimento rápido do número de escolas e de um intenso processo de desenvolvimento social e participação sociocomunitária” (Azevedo 2014, 18). Os dez anos seguintes, entre 1994 e 2004, que correspondem à segunda fase, são marcados por um período de quebra do ritmo de desenvolvimento, com os agentes institucionais a enfrentar problemas burocráticos e técnicos de financiamento e de organização de estrutura curricular que coloca em causa, nalguns casos, a continuidade dos projectos educativos. Entre 2005 e 2009, o ensino profissional volta a ser encarado como uma prioridade política e enfrenta a sua fase de expansão mais significativa, através da introdução desta oferta formativa nas escolas secundárias tradicionais<sup>200</sup>. Por fim, a partir de 2009 tem início uma quarta fase na qual, em consequência dos constrangimentos financeiros impostos pelo programa de ajustamento económico, as políticas públicas para o desenvolvimento da educação sofrem

---

<sup>200</sup> “A expansão do ensino secundário profissional começa a ser de novo muito rápida: o número de cursos e de alunos crescerá mais de 200% entre 1999 e 2011, passando de 33.620 alunos, em 2004/2005, dos quais 1.368 em escolas secundárias, para 89.499 alunos, em 2008/2009, dos quais 51.670 em escolas secundárias, e para 109.260 alunos, em 2011/2012, dos quais 66.374 em escolas secundárias.” (Azevedo 2014, 20).

fortes limitações, pelo que o número de alunos a frequentar cursos profissionais estabiliza na ordem dos 108.000 (Azevedo 2014, 20).

Contudo, apesar de se ter verificado esta evolução positiva, são vários os autores que fazem referência à conservação da supremacia do ensino liceal de carácter geral no sistema educativo português. Talvez devido à tardia democratização e universalização do ensino em Portugal, parece ter permanecido durante todo este período uma ideia de superioridade dos cursos científico-humanísticos em detrimento dos cursos de ensino profissional, que são ainda vistos muitas vezes como uma opção de recurso para os alunos que têm mais dificuldades em acompanhar o ritmo de aprendizagem nas vias tradicionais de ensino. Alexandra Duarte faz um análise detalhada ao agendamento das medidas políticas de ensino profissional entre 1986 e 2009 e conclui que, apesar de estar presente de forma constante nos programas de governo desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, esta medida foi mais “uma intenção teórica do que uma prática concretizada”, o que se relaciona directamente com a questão da identidade essencial do ensino secundário em Portugal<sup>201</sup>. É a própria organização do sistema escolar que está orientada para favorecer a hegemonia dos cursos de carácter geral, na medida em que é “normalmente incompatível com a flexibilidade da estrutura modular do currículo do ensino profissional” (Pinto, Delgado e Martins 2015, 18). Também os professores, agentes fundamentais no sucesso de qualquer oferta formativa, se sentem por vezes desenquadrados das práticas educativas necessárias no ensino profissional, acabando por fazer perpetuar as que conhecem dos cursos gerais e com as quais se sentem mais confortáveis<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> “Uma das justificações para a menor performance do sistema tem sido a prevalência de um paradigma de ensino secundário elitista, persistindo no domínio do ensino geral, orientado especialmente para o prosseguimento de estudos e subsidiariamente para o ensino profissionalizante.” (Duarte 2014, 155).

<sup>202</sup> Através de uma série de entrevistas aos directores dos cursos profissionais, estes autores concluem que os professores enfrentam muitas vezes dificuldades de adaptação ao sistema modular e aos processos de ensino-aprendizagem que o caracterizam. De acordo com os entrevistados, “muitos dos professores

Esta análise parece assim sugerir que as alterações legislativas por si só são insuficientes para trazer inovação ao sistema educativo, que é sempre influenciado pelos contextos históricos, sociais e políticos em que se encontra inserido, mesmo quando existem provas dos benefícios produzidos por tais alterações. Por este motivo, procedeu-se à realização de um conjunto de entrevistas aos actores-chave do processo de (re)institucionalização do ensino profissional em Portugal, com o objectivo de melhor compreender as motivações dos principais agentes políticos e os planos de acção que sustentaram estas medidas, bem como as consequências desejadas e não-desejadas das estratégias políticas adoptadas. O próximo capítulo desta investigação analisa o conteúdo destas entrevistas e discute o impacto e as consequências das principais informações recolhidas para a realidade do ensino profissional em Portugal.

---

manifestam a sua insatisfação por lecionarem cursos do ensino profissional, não só devido à representação negativa que têm desse tipo de ensino, como também pelas dificuldades que dizem sentir em se adaptarem aos princípios psicopedagógicos de estrutura modular desse tipo de ensino e para os quais não receberam qualquer tipo de formação. Assim, a tendência parece ser a de perpetuar nos cursos profissionais as práticas educativas que sempre desenvolveram nos cursos de prosseguimento de estudos, agravada pela semelhança que existe entre os conteúdos dos programas desenvolvidos para todos os cursos de nível secundário.” (Pinto, Delgado e Martins 2015, 16).

## **CAPÍTULO 7 - O ensino profissional em Portugal nos dias de hoje: diagnósticos e desafios**

Tal como relatado no capítulo anterior, o desenvolvimento do ensino profissional tem sido gradual e constante desde há algumas centenas de anos. Contudo, a partir de 2004/2005 esta expansão tornou-se mais expressiva, na sequência da integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias. De acordo com dados divulgados pela DGEEC, no final do ano lectivo de 2014/2015, quase 155.000 alunos do ensino secundário estavam inscritos em cursos de ensino profissional<sup>203</sup>. Comparando este número com os quase 204.000 alunos inscritos nos cursos científico-humanísticos, compreende-se melhor a dimensão que o ensino profissional tem vindo a ganhar e que assume actualmente no contexto do sistema educativo português. Assim, torna-se cada vez mais relevante assegurar que o valor, a qualidade e a exigência desta oferta educativa estão a ser garantidos pelo enquadramento legal e organizacional existente, uma vez que o percurso educativo de quase metade dos jovens que frequentam o ensino secundário está a passar pelo ensino profissional.

Por este motivo, e no seguimento da análise presente na quarta secção do capítulo anterior sobre os detalhes do processo legislativo que orientou a institucionalização do ensino profissional em Portugal a partir de 1989, o capítulo que agora se inicia pretende apresentar o outro lado deste mesmo processo. Ou seja, após uma análise aos normativos legais que sustentaram as opções políticas adoptadas nesta matéria, considerou-se fundamental obter também uma perspectiva mais concreta, mais realista e mais próxima das circunstâncias em que as mesmas ocorreram e do impacto que tiveram. Nesse sentido,

---

<sup>203</sup> Entre estes, a larga maioria – aproximadamente 115.000 – estavam inscritos em cursos profissionais; os restantes frequentavam cursos de aprendizagem, cursos tecnológicos, cursos vocacionais e cursos CEF (DGEEC 2015, 115).

a segunda e terceira secções examinarão em detalhe um extenso conjunto de entrevistas realizadas a actores-chave que intervieram na evolução do ensino profissional em Portugal. Já a quarta secção consistirá na aplicação de uma metodologia específica para analisar os programas eleitorais e os programas de Governo relevantes para o período em questão. Por fim, a última secção fará uma reflexão sobre os resultados que serão descritos ao longo do capítulo, tendo por base os principais elementos já discutidos aquando da análise à literatura existente sobre o tema. Antes de tudo isto, porém, segue-se uma primeira secção que descreve, de forma geral, o sistema de ensino profissional em Portugal, e uma outra que dá conta dos principais desafios que esta modalidade de ensino enfrentou – e que ainda enfrenta – desde o seu ‘boom’, na óptica das diferentes instituições nacionais e internacionais.

### 7.1. Descrição geral do sistema de educação

Em Portugal, a escolaridade obrigatória tem uma duração de doze anos, idealmente entre os 6 e os 18 anos de idade.

O ensino básico, cuja função principal consiste em garantir uma formação geral de base que prepara o prosseguimento de estudos, tem a duração de nove anos e compreende três ciclos sequenciais diferentes. Um primeiro ciclo de quatro anos (entre os 6 e os 10 anos de idade); um segundo ciclo de dois anos (entre os 10 e os 12 anos de idade e que corresponde ao nível ISCED 1); e um terceiro ciclo de três anos (entre os 12 e os 15 anos de idade e que corresponde ao nível ISCED 2). É durante o terceiro ciclo do ensino básico, entre o 7º e o 9º ano, que surgem as primeiras opções de dupla certificação que permitem desenvolver as competências necessárias para exercer determinada actividade profissional e concluir o nível básico de educação: Cursos de Educação e Formação. Estes cursos, que podem ser de sete tipos porque têm continuidade no ensino

secundário, têm a duração de dois anos e combinam quatro componentes de formação – sócio-cultural, científica, tecnológica e prática – em diversas áreas de formação como a indústria, a agricultura, o comércio ou os serviços. Os CEF destinam-se aos jovens que procuram uma formação orientada para a inserção no mercado de trabalho e que concluíram o segundo ciclo do ensino básico com idade igual ou superior a 15 anos, que estão em risco de abandono escolar (Despacho Conjunto n.º 453/2004).

Após concluírem com aproveitamento o ensino básico, os alunos prosseguem para o ensino secundário, que é composto por três anos – 10º, 11º e 12º – e que corresponde ao nível ISCED 3 ou 4<sup>204</sup>. O objectivo deste nível de ensino é garantir o desenvolvimento das aptidões e a aquisição dos conhecimentos necessários para ou prosseguir estudos ou ingressar no mercado de trabalho, tendo por isso um conjunto variados de ofertas educativas:

**Tabela 6: Oferta educativa do ensino secundário em 2015, em Portugal**

Cursos Científico-Humanísticos (ISCED 3)	Orientados para uma formação geral e específica que visa a preparação para o prosseguimento de estudos de acordo com os interesses dos alunos. Quatro cursos: Ciências e Tecnologias; Ciências Socioeconómicas; Línguas e Humanidades; Artes Visuais.
Cursos Profissionais (ISCED 4)	Orientados para uma formação profissional inicial e para a aquisição de aprendizagens diversificadas que visa a preparação para a inserção no mercado trabalho ou para o prosseguimento de estudos de acordo com os interesses dos alunos. São cursos de dupla certificação: diploma escolar de 12º ano e qualificação profissional de nível 4 do QNQ.
Cursos do Ensino Artístico Especializado (ISCED 3 ou 4)	Orientados para uma formação geral, científica e artística que visa a preparação para o prosseguimento de estudos ou a inserção no mercado de trabalho de acordo com os interesses dos alunos. Três domínios artísticos: artes visuais e audiovisuais, dança e música.
Cursos de Educação e Formação (ISCED 4)	Permitem conclusão da escolaridade obrigatória a jovens em risco de abandono escolar através de percursos flexíveis e ajustados aos interesses dos alunos e que visa a

<sup>204</sup> A estrutura do sistema de educação português em 2014/2015 pode ser consultada no Anexo 7.

inserção no mercado trabalho ou para o prosseguimento de estudos de acordo com os interesses dos alunos.

São cursos de dupla certificação: diploma escolar de 12º ano e qualificação profissional de nível 4 do QNQ.

(Comissão Europeia 2019)

Tal como explicado anteriormente, e porque é neste nível que o ensino profissional tem a sua maior expressão, este trabalho de investigação foca-se apenas no ensino profissional de nível secundário e, mais concretamente, nos cursos profissionais.

Os cursos profissionais, inicialmente criados pelo Decreto-Lei 26/89 e adaptados pelo Decreto-Lei n.º 74/2004, aquando da sua integração nas escolas secundárias, têm a duração de três anos e quatro componentes de formação: sociocultural<sup>205</sup>, científica<sup>206</sup>, técnica<sup>207</sup> e em contexto de trabalho<sup>208</sup> e destinam-se a alunos que tenham concluído com sucesso o 9º ano e que procurem uma formação mais prática e orientada para a inserção no mercado de trabalho, mas que permite também prosseguir estudos para o nível superior. A avaliação dos cursos profissionais inclui duas dimensões. Por um lado, uma dimensão sumativa interna que engloba as notas individuais de cada módulo de uma disciplina, a avaliação da formação em contexto de trabalho e ainda uma Prova de Aptidão Profissional, PAP, um projecto que é apresentado e defendido perante um júri, “na qual são demonstradas as competências e os conhecimentos que desenvolveram ao longo da formação” (ANQEP s.d.A). Por outro lado, uma dimensão sumativa externa que inclui os exames nacionais do nível secundário de educação, que incidem sobre matérias

---

<sup>205</sup> “(...) disciplinas comuns a todos os cursos, visa contribuir para a construção de identidade pessoal, social e cultural dos alunos” (ANQEP s.d.A), que incluem Português, Língua Estrangeira I ou II, Área de Integração, Tecnologias de Informação e Comunicação e Educação Física.

<sup>206</sup> “Disciplinas científicas de base a fixar em regulamentação própria, em função das qualificações profissionais a adquirir.” (Decreto-Lei n.º 74/2004).

<sup>207</sup> “Disciplinas de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.” (Decreto-Lei n.º 74/2004).

<sup>208</sup> “(...) é realizada em empresas ou noutras organizações, em períodos de duração variável ao longo ou no final da formação, e visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional.” (ANQEP s.d.A).

leccionadas nos cursos científico-humanísticos e que não fazem parte do seu percurso educativo, para serem depois usados como provas de ingresso no ensino superior<sup>209</sup>.

Importa ainda referir que para regular a reorganização do ensino profissional no âmbito do sistema educativo e do mercado de trabalho, foi criado em 2007, o Sistema Nacional de Qualificações que, com base num acordo firmado com os parceiros sociais, “reestrutura a formação profissional inserida no sistema educativo e a inserida no mercado de trabalho, integrando-as com objectivos e instrumentos comuns e sob um enquadramento institucional renovado.” (Decreto-Lei n.º 396/2007). Assim, os cursos profissionais, tal como as restantes ofertas educativas de dupla certificação, estão integrados no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), um dos principais instrumentos do SNQ, que visa a “gestão estratégica das qualificações de nível não superior”, bem como a “regulação da oferta formativa de dupla certificação” e que integra os respectivos referenciais de qualificação (ANQEP s.d.B). De uma forma geral, os objectivos do CNQ incluem a promoção de qualificações e de competências profissionais que visem contribuir para tanto para o desenvolvimento pessoal dos alunos como para a modernização e competitividade da economia nacional. Integrando mais de 250 qualificações, o CNQ desenvolve para cada uma delas o perfil profissional, que inclui “o conjunto de atividades associadas às qualificações bem como os saberes, saberes-fazer e saberes-ser necessários para exercer as atividades”; o referencial de formação, que é constituído “por uma componente de formação de base e uma componente de formação tecnológica”; e o referencial de RVCC associado, que corresponde “ao conjunto de instrumentos de avaliação para utilização nos processos de reconhecimento, validação e

---

<sup>209</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 139/2012, que foi apenas alterado em Abril de 2020, “4 - A avaliação sumativa externa dos alunos dos cursos profissionais realiza-se nos termos seguintes: a) Na disciplina de Português da componente de formação geral dos cursos científico-humanísticos; b) Numa disciplina trienal da componente de formação específica, escolhida de entre as que compõem os planos de estudo dos vários cursos científico-humanísticos; c) Numa disciplina bienal da componente de formação específica, escolhida de entre as que compõem os planos de estudo dos vários cursos científico-humanísticos.”

certificação de competências profissionais” (ANQEP s.d.B). Para garantir que a oferta educativa de dupla certificação e que as qualificações profissionais vão ao encontro das necessidades da economia e das empresas e estão ajustadas aos desafios actuais do mercado de trabalho, foram criados os Conselhos Sectoriais para a Qualificação, grupos de trabalho com competências técnicas e consultivas e que asseguram que existe uma constante preocupação em fazer corresponder a procura de qualificações pelas empresas e da economia à oferta de qualificações pelo sistema educativo. Os Conselhos Sectoriais para a Qualificação são compostos por uma diversidade de agentes económicos e sociais que incluem especialistas indicados pelos Ministérios responsáveis por cada sector de actividade, confederações sindicais, associações empregadoras, empresas, entidades formadoras, centros tecnológicos, autoridades competentes com responsabilidades de regulação e certificação específicas e ainda peritos independentes (ANQEP s.d.C). Por forma a garantir a articulação entre a oferta e a procura no ensino profissional, estes Conselhos são responsáveis por identificar as necessidades de novas competências e qualificações que decorrem da constante evolução da economia e dos sectores de actividade, desenvolver as propostas de actualização das qualificações e analisar outras propostas apresentadas por entidades externas e, de uma forma geral, facilitar o diálogo e o contacto entre os agentes de cada sector de actividade, promovendo a cooperação e a responsabilização partilhada no sentido de encontrar as soluções mais adequadas em matéria de qualificações profissionais e competências.

O Sistema Nacional de Qualificações constitui, deste modo, o arranjo institucional que estrutura e regula a oferta do ensino profissional e das restantes ofertas de dupla certificação. A Agência Nacional para a Qualificação (ANQEP), parte integrante deste sistema, desempenha o papel principal de desenvolver e manter actualizado o Catálogo Nacional de Qualificações, com a cooperação activa dos Conselhos Sectoriais para a

Qualificação e com a avaliação e aprovação global, a cada dois anos, do Conselho Nacional de Formação Profissional.

## 7.2. A perspectiva geral do sistema vigente em 2015

Entre 2005 e 2015, a evolução do ensino profissional em Portugal foi marcada por uma série de desafios que acabam por definir todo o processo e, em última instância, determinar o lugar que esta modalidade de ensino ocupa na estrutura do sistema educativo em geral. Deste modo, para melhor compreender estes desafios e obter uma visão mais ampla das consequências práticas do processo legislativo que marcou o desenvolvimento do ensino profissional no período em análise, inclui-se uma apreciação de um conjunto de relatórios nacionais e internacionais, elaborados por entidades cujo trabalho inclui avaliar as políticas adoptadas e aconselhar o governo, nomeadamente na área da educação. Nas páginas que se seguem, serão analisados relatórios e pareceres do CNE (Conselho Nacional da Educação), avaliações solicitadas pelo Ministério da Educação, bem como documentos e comunicações da Comissão Europeia e da OCDE. Adicionalmente, e para colmatar a dificuldade em contactar directamente com a ANESPO (Associação Nacional de Escolas Profissionais), decidiu-se também incluir os relatórios disponíveis no sítio da internet da Assembleia da República e que contêm os detalhes das audiências solicitadas por esta associação à Comissão Parlamentar da Educação durante o período em análise.

- **Debate Nacional sobre Educação**

Antes de avançar para esta análise, considerou-se importante incluir um breve comentário sobre uma iniciativa organizada pelo Conselho Nacional de Educação e promovida pela Assembleia da República em conjunto com o Governo, para assinalar o

vigésimo aniversário da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. O Debate Nacional sobre Educação compreendeu 150 debates, em 70 concelhos por todo o país e realizou-se entre Maio de 2006 e Janeiro de 2007, tendo o relatório final no qual se baseia esta análise sido aprovado por unanimidade pelo CNE em Fevereiro de 2007. Correspondendo o período temporal desta iniciativa ao momento inicial de expansão do ensino profissional em Portugal, e sendo este um período para o qual se revelou difícil encontrar nas bases de dados das organizações nacionais e internacionais estudos que se referissem ao ensino profissional, decidiu-se a sua inclusão nesta secção.

Tendo como objectivo responder à pergunta ‘Como vamos melhorar a educação nos próximos anos’, o ensino profissional foi identificado como um dos temas que mereceu destaque em vários debates realizados. De entre as várias opiniões expressas relativamente a esta modalidade de ensino destacam-se principalmente preocupações com o processo de transição do ensino profissional para as escolas públicas. A Associação Nacional de Escolas Profissionais (ANESPO) acusa o Governo e o Ministério da Educação de não ter sabido aproveitar de forma eficaz o saber acumulado e a experiência das escolas profissionais e de não as ter envolvido no processo de abertura desta oferta educativa às escolas secundárias<sup>210</sup>. Como resultado, regista-se a opinião de que as escolas secundárias não estavam preparadas para receber esta oferta educativa profissionalizante, faltando-lhes por isso os meios financeiros, materiais e humanos para a desenvolver adequadamente, incluindo a capacidade e abertura para estabelecerem a tão necessária proximidade com o tecido económico local<sup>211</sup>. Ainda sobre as escolas

---

<sup>210</sup> No debate realizado na Covilhã, recolheu-se o seguinte depoimento: “As escolas profissionais experimentaram um sistema de trabalho que foi avaliado e cujos resultados foram reconhecidos. O Ministério da Educação não soube aproveitar convenientemente a boa experiência – (Associação Escolas Profissionais).” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2006, 10).

<sup>211</sup> No debate realizado em Beja, esta opinião foi expressa pela Escola Tecnológica do Litoral Alentejano – “As escolas profissionais surgiram para colmatar um défice de formação profissional. Muitas escolas secundárias integram actualmente este tipo de ensino, sem que lhes sejam dados meios e pessoal com formação adequada para o desenvolver” – e pela Fundação Alentejo – “As escolas profissionais constituem um exemplo feliz de cooperação entre o Estado e a sociedade civil e continua a ser possível uma oferta

secundárias e o ensino profissional, foi mencionado num dos debates o efeito de “esvaziamento” que se sentia nas escolas secundárias, por estarem a perder alunos para o ensino profissional<sup>212</sup>. Adicionalmente, merece referência também a posição defendida por alguns participantes de que é necessário unirem-se esforços no sentido de valorizar o ensino profissional, que deve ser visto como uma alternativa real e não como uma via de recurso<sup>213</sup>. Para isto, é fundamental existir uma rede de cooperação entre estabelecimentos de ensino profissional e escolas secundárias, por forma a que todos os alunos possam receber orientação profissional adequada e tenham conhecimento de todo o espectro da oferta formativa na sua região<sup>214</sup>. No relatório final do CNE que tenta sistematizar os milhares de intervenções recebidas no âmbito desta iniciativa destacam-se algumas conclusões associadas ao desenvolvimento do ensino profissional que vale a pena referir. Relativamente à posição das comunidades, considera-se que existe um desinteresse generalizado de maior envolvimento no meio escolar:

“Quando se pergunta o que as comunidades locais podem (e vão) fazer mais pelas suas escolas, a reacção primeira é contestar ou reorientar a pergunta, numa velada descrença de que a comunidade possa ou queira intervir em favor da escola. Uma análise mais abrangente das intervenções revela algumas raízes deste comportamento: (...) outra das razões tem a ver com a convicção de desinteresse ou miopia estratégica, a pautar

---

alternativa e de qualidade. Terá o Estado coragem para manter esta parceria?”. (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2006, 27-28).

<sup>212</sup> No debate realizado em Beja, o Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo informa que se assiste “a um esvaziamento das escolas secundárias provocado pelo aumento de oferta de formação alternativa. As escolas profissionais e CRVCC contribuíram para uma diminuição drástica do número de alunos no secundário, no distrito de Beja.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2006, 27).

<sup>213</sup> No debate realizado na Covilhã, uma pessoa responsável por uma escola profissional privada afirmou que “a educação/formação não é paliativo e não deverá ser uma situação de recurso, sob pena de estarmos a criar quadros medíocres.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2006, 10).

<sup>214</sup> No debate realizado em Santarém, a Escola Profissional S. Magos defendeu que “os centros educativos de ensino profissional, públicos e privados, deverão cooperar entre si, para que se obtenham melhores resultados. (...) Todos os jovens deverão conhecer a oferta de cursos que existe na sua região, bem como as respectivas saídas profissionais, independentemente de serem leccionados na sua escola. Os Conselhos Executivos, através dos Gabinetes de Orientação Vocacional, deverão permitir a divulgação destes cursos para que os jovens possam fazer a sua opção.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2006, 32-33).

eventuais relações com o mundo da educação, nomeadamente quando se trata de associar o tecido económico e empresarial ao destino do ensino profissional” (CNE 2007, 79).

Ainda assim, foi possível recolher junto de vários outros intervenientes, contributos que tentam combater este distanciamento e que apelam a um maior apoio e uma maior aproximação das empresas ao ensino profissional, garantindo a permeabilidade entre vias de ensino, sugerindo mesmo a “iniciação à educação para o trabalho já no 3º ciclo do ensino básico e reforço da componente profissional no ensino secundário” (CNE 2007, 83).

No que diz respeito à organização concreta do ensino profissional, sublinha-se a importância de a escola ser um “laboratório vivo”, capaz de promover a aquisição de conhecimentos e competências que sejam relevantes na vida futura, não só em termos de empregabilidade, mas também de participação social<sup>215</sup>. Entre as propostas mencionadas para alcançar este objectivo incluem-se a articulação com as estruturas de ensino já existentes e com os recursos disponíveis e ainda a divulgação adequada de todas as modalidades de ensino disponíveis como forma de garantir a sobrevivência, a qualidade e a credibilização do ensino profissional<sup>216</sup>. Como conclusão, no capítulo final que contém as propostas de resposta à pergunta que orienta o Debate Nacional sobre Educação, o Conselho Nacional de Educação salienta os vários contributos que

---

<sup>215</sup> “A melhoria do sucesso e da relevância da formação passa, pois, por uma aposta num sistema de educação e formação, do básico ao superior, mais ligado à realidade e que permita a aquisição de competências científicas, técnicas, tecnológicas e profissionalizantes. A escola deve ser um “laboratório vivo” que prepare os indivíduos para a complexidade, liberdade, autonomia e responsabilidade. Para tanto, será necessário alargar as vias científicas, tecnológicas e profissionais do ensino secundário, (...) de forma a garantir a dupla certificação escolar e profissional e a equivalência das diferentes vias de formação.” (CNE 2007, 94).

<sup>216</sup> “Respeitar as capacidades instaladas na definição das redes educativas e melhorar a cooperação entre escolas, de modo a gerir a oferta de forma mais eficaz e a evitar o desperdício de recursos. As ofertas de cursos profissionais que não têm em consideração as necessidades da rede e não têm recursos necessários ao seu funcionamento descredibilizam o ensino profissional. O aumento da oferta tem que garantir um mínimo de qualidade. (...) Criação de estruturas de orientação que divulguem as ofertas formativas existentes na região e as respectivas saídas profissionais, junto dos jovens e adultos, de modo a propiciar escolhas mais adequadas (CpIV6). É fundamental esclarecer que o ensino técnico e profissional não é uma via de segunda categoria para alunos com insucesso no ensino regular. Antes pelo contrário, ela exige uma boa formação de base e permite também o acesso ao ensino superior.”

recomendam a diversificação da oferta educativa e que reconhecem as vantagens do ensino profissional como via digna de escolarização e deixa um alerta sobre as possíveis consequências da rápida difusão dos cursos profissionais pelas escolas secundárias:

“O alargamento deste tipo de cursos, nascido e desenvolvido até hoje em escolas próprias e autónomas, as escolas profissionais, e a sua oferta em escolas secundárias representam um passo que deve ser dado, ainda que com o maior cuidado e rigor, para que não se volte de novo a perder a qualidade que o ensino profissional a tanto custo alcançou, lentamente, nos últimos vinte anos. Mais, é mister evitar fazer dos cursos profissionais precipitadamente criados em escolas secundárias, de modo impositivo por parte da administração, a base para uma discriminação social e cultural dos alunos, encaminhando para estes cursos todos os alunos que apresentem dificuldades e que são considerados “indesejados” em turmas ditas “normais”, em escolas onde perdura a antiga matriz liceal.” (CNE 2007, 149).

- **Conselho Nacional de Educação**

O Conselho Nacional de Educação publica desde 2010 um relatório anual intitulado ‘Estado da Educação’ que pretende apresentar uma imagem independente sobre o sistema educativo português e a sua evolução, identificando “os problemas que temos de vencer para proporcionar a todos uma educação de qualidade que contribua para a realização das pessoas e para o desenvolvimento do País” (CNE 2010a, 4).

No primeiro relatório publicado, é reconhecida a expansão do ensino profissional no ensino secundário, principalmente a partir de 2004/2005, quando o número de alunos a frequentar cursos profissionais aumentou substancialmente na rede pública escolar. No entanto, é também notado que, apesar deste aumento nas taxas de frequência, os alunos que frequentam o ensino profissional, onde há uma preferência clara pelos cursos

profissionais, representam ainda uma minoria no conjunto dos alunos portugueses<sup>217</sup>. Já no que diz respeito às taxas de transição e conclusão, os cursos gerais ou científico-humanísticos mantêm um histórico de melhor desempenho do que os cursos com uma vertente profissionalizante. Ainda que os dados apresentados neste relatório se refiram apenas aos cursos tecnológicos que constituíam a oferta principal de dupla certificação das escolas secundárias antes da introdução dos cursos profissionais, os resultados obtidos por esta modalidade de ensino “têm vindo a aproximar-se dos [cursos] gerais, sobretudo nos três últimos anos [2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008].” (CNE 2010a, 40).

Não obstante a análise positiva que é feita ao desenvolvimento do ensino profissional em Portugal durante os últimos anos, o CNE reforça a recomendação de que esta oferta educativa deve constituir uma alternativa real e valorizar os jovens e o seu percurso formativo. Para isso, deve apostar-se num sistema de monitorização e avaliação que assegure a qualidade e a eficiência de todas as modalidades de ensino e que possa promover a eliminação de práticas perversas, que prejudicam não só a imagem do ensino profissional como os alunos que o frequentam<sup>218</sup>. Por outro lado, deve também ser promovida uma ligação estreita com o mercado de trabalho e com o tecido económico local, que possibilita, por um lado, uma continuidade entre a escola e a vida profissional e que surge, por outro lado, como uma forma de ultrapassar as dificuldades que alguns estabelecimentos de ensino enfrentam devido à falta de recursos qualificados<sup>219</sup>. A

---

<sup>217</sup> “No Ensino Secundário e no que se refere a modalidades de ensino “não regular”, a preferência vai para os cursos profissionais. Esta oferta deu os primeiros passos no final dos anos 1980, funcionando quase exclusivamente em Escolas Profissionais Privadas. A partir de 2004-05, os Cursos Profissionais de nível 3 sofreram um incremento muito significativo, graças à sua recente introdução em escolas secundárias. (...) apesar do aumento da procura das modalidades formativas profissionalmente qualificantes, em 2007-08 ainda era minoritário o número de jovens que as frequentavam.” (CNE 2010aa, 36).

<sup>218</sup> “(...) é necessário manter a vigilância sobre mecanismos ou práticas que conduzam os CEF e os Cursos profissionais a transformar-se nos percursos dos mal-sucedidos e dos pobres, em guetos dentro das escolas. É necessário que se recolham e divulguem dados relativos à eficiência e equidade de todas as novas modalidades de ensino, a par com os relativos ao ensino regular.” (CNE 2010a, 175).

<sup>219</sup> “Dada a falta de recursos qualificados para a oferta de certo tipo de modalidades de ensino (ex: ensino profissional, ensino artístico), haverá territórios onde pode ser mais adequado escolher certas escolas para leccionar certo tipo de cursos, em vez de se espalharem os cursos pelas escolas existentes, bem como

preocupação com a qualidade e com a reputação do ensino profissional é evidente nas recomendações que o CNE faz neste ‘Estado da Educação 2010’:

“No entanto, é fundamental que estes cursos assegurem uma efectiva valorização dos jovens envolvidos, segundo uma lógica igualitária, não se convertendo numa via escolar desprestigiada para os alunos menos aptos e mais pobres.” (CNE 2010a, 161)

“O CNE recomenda que a oferta das várias possibilidades de ensino e formação de nível secundário, tendo em conta virmos a assegurar uma escolaridade universal de 12 anos, seja localmente equacionada e definida de modo integrado, mobilizando a participação dos vários parceiros locais. Não se deve deixar crescer a tendência, já em curso em vários municípios, para criar escolas de primeira e escolas de segunda, conciliando a oferta pública com a oferta cooperativa e privada.” (CNE 2010a, 175)

Esta mesma linha de análise é adoptada no documento “Pareceres 2010”, onde volta a ser reconhecido o avanço no aumento da taxa real de escolarização e o franco crescimento do ensino profissional nos últimos anos, bem como o desafio da diferença que se verifica entre a idade real e a idade ideal de frequência dos anos de escolaridade, que tende a ser maior nas modalidades de dupla certificação (CNE 2010b, 24-25). Nas recomendações específicas para a “organização curricular do ensino secundário e transparência de resultados”, o Conselho Nacional de Educação volta a transmitir a sua preocupação com o recurso aos cursos profissionais para fazer o encaminhamento de alunos com base em motivos inadequados e conclui:

“O CNE recomenda mais uma vez que, após mais de vinte anos de investimento no ensino profissional, a qualidade de formação e os níveis de sucesso alcançados neste tipo de ensino não sejam colocados em causa pelo mau funcionamento destes cursos, que

---

preparar previamente novas escolas para receberem estes cursos especializados, que requerem eles mesmos condições muito específicas para serem oferecidos com a necessária qualidade.” (CNE 2010a, 175).

continuam, em algumas escolas, a ser “guetos” para onde são enviados, no fim da escolaridade básica, os alunos com piores resultados escolares.” (CNE 2010b, 33)

Nos anos de 2011 e 2012, o ‘Estado da Educação’ dá conta do bom desempenho de Portugal durante a última década, que resultou no aumento da qualificação da população portuguesa em todas as regiões do país e na diminuição da franja da população que não tem nenhuma qualificação<sup>220</sup>. Este aumento reflecte-se também na evolução dos alunos inscritos nos cursos de dupla certificação do ensino secundário, cujo número total se aproximou dos valores estimados, “que se fica a dever em parte ao aumento e diversificação da oferta ao nível do Ensino Secundário no que respeita aos cursos profissionais” (CNE 2012, 108). As taxas de conclusão no ensino profissional acompanham esta evolução positiva, tendo-se registado um aumento de 10,1 pontos percentuais na década em avaliação neste relatório (CNE 2011, 114). Nas recomendações feitas pelo Conselho Nacional de Educação durante estes dois anos, destacam-se duas de particular relevância para o ensino profissional. A primeira reforça a necessidade de desenvolver estratégias próprias para combater os desvios entre a idade real e a idade ideal de frequência de anos de escolaridade, cuja incidência é maior na oferta formativa profissionalizante: E a segunda insiste na promoção da orientação escolar com vista a “facilitar o acesso à informação sobre a oferta de educação e formação disponível e ajudar jovens e adultos na construção de uma identidade pessoal e vocacional” (CNE 2011, 274), sem no entanto preconizar “o encaminhamento precoce dos jovens para a frequência de vias de formação profissional/vocacional” (CNE 2012, 317).

---

<sup>220</sup> “Em 2000 era ainda elevada a proporção de indivíduos com 15 anos e mais sem nenhuma qualificação (9,04% da população), particularmente concentrada no escalão etário dos 45-64 anos (47,3%). Apesar do seu decréscimo gradual em 2010, este grupo registava ainda cerca de 4% de indivíduos. No mesmo período igualmente se registou um decréscimo considerável da população com apenas o 1º ou 2º ciclos do ensino básico (-618,2 milhares), ao mesmo tempo que se verificou um crescimento dos detentores do 3º ciclo (+428,3 milhares), ensino secundário (+390,6 milhares) e superior (+406,1 milhares).” (CNE 2011, 20).

O relatório ‘Estado da Educação 2013’ dedica várias páginas à evolução das diferentes modalidades de ensino que constituem a oferta educativa profissionalizante, reconhecendo-lhe o contributo não apenas para o aumento de jovens a frequentar o ensino secundário<sup>221</sup>, mas também para a redução das taxas de abandono e insucesso escolar<sup>222</sup>. A partir deste ano, o relatório passa a incluir informação relativa ao financiamento do ensino profissional, que começou a aumentar significativamente a partir de 2007 e atingiu o seu pico em 2010, com a alocação de 550 milhões de Euros repartidos entre o ensino profissional público e as escolas profissionais (CNE 2013a, 265). Um último destaque vai para “o facto de o número de diplomados nos cursos profissionais ter quadruplicado na década 2002-2012” (CNE 2013a, 290), um progresso que coloca Portugal muito perto da média da União Europeia, como será constatado no relatório do ano seguinte.

Ainda em 2013, o Conselho Nacional de Educação emite uma série de pareceres que inclui um sobre o decreto-lei nº 139/2012 de 5 de Julho que trata de uma revisão do currículo do ensino básico e secundário. Na análise às alterações propostas nos cursos profissionais, o CNE considera genericamente positivo e benéfico o aumento do número de horas da componente de formação técnica (420 horas para 600 a 840 horas), desde que as empresas estejam preparadas para acolher de forma correcta e pedagógica a formação em contexto de trabalho e desde que os alunos tenham as condições adequadas para suportar este aumento<sup>223</sup>. Por outro lado, é feita uma forte crítica à manutenção das regras

---

<sup>221</sup> “O desenvolvimento obtido pelas vias de dupla certificação no ensino secundário, nos últimos anos, provocou uma alteração na distribuição dos alunos entre os cursos científico-humanísticos e os cursos vocacionais/profissionalizantes, contribuindo eventualmente para aumentar a captação de jovens para o ensino secundário.” (CNE 2013a, 34).

<sup>222</sup> “(...) as ofertas de dupla certificação, do Ensino Básico (CEF) e secundário (cursos profissionais e de aprendizagem), têm contribuído de modo relevante para a redução do abandono precoce e dos níveis de retenção.” (CNE 2013a, 38).

<sup>223</sup> Para que este aumento seja benéfico, o CNE defende que é importante que se considerem as consequências no que diz respeito “às garantias que têm de ser exigidas às empresas para que as horas de formação em contexto de trabalho não sejam usadas para um mero treino na utilização de equipamentos ou realização de serviços de âmbito muito limitado (que apenas contribuiria para a prestação gratuita de trabalho pouco qualificado) mas sim para uma formação alargada e qualificada; à capacidade de acolhimento de formações com esta duração (600 a 840 horas) por parte do tecido empresarial, seguindo itinerários de estágio que liguem os saberes teóricos (socioculturais e científicos) com os saberes práticos;

dos exames nacionais para os alunos do ensino profissional que desejem prosseguir estudos superiores, considerando o CNE que tal traduz uma desvalorização do ensino profissional:

“Outrossim, não pode deixar de se assinalar a manutenção de uma aberração do sistema de avaliação externa dos alunos do ensino profissional que pretendam aceder ao ensino superior conferente de grau. Estes alunos são obrigados a realizar os mesmos exames nacionais que os do ensino secundário geral (cursos científico-humanísticos), em disciplinas para as quais não foram preparados, pois o seu curso tem um currículo próprio que vale por si. O facto de não se aproveitar a alteração em curso para corrigir esta situação evidencia a menorização a que se condena legalmente o ensino profissional.”

(CNE 2013b, 23).

As recomendações feitas na conclusão deste parecer reflectem estas preocupações e apelam, por um lado, a uma formação em contexto de trabalho que seja monitorizada para garantir a sua qualidade e que seja flexível e “adequada à capacidade de acolhimento da estrutura empresarial” (CNE 2013b, 25). Por outro lado, o CNE pede equidade no tratamento dos alunos dos cursos profissionais para que possam ser submetidos a provas externas adequadas “ao currículo do seu curso e não as que se destinam aos cursos científico-humanísticos para as quais não foram preparados”, até porque o aumento das horas de formação em contexto de trabalho “reduz o tempo real de preparação dos alunos para as referidas provas” (CNE 2013b, 25).

Em 2014, o destaque do ‘Estado da Educação’ vai para o facto de, em 2013, Portugal ter conseguido posicionar-se a apenas 3 pontos percentuais da média da União Europeia relativamente à proporção de alunos do ensino secundário que frequentam ofertas educativas profissionalizantes (CNE 2014a, 136). Durante este ano, o Conselho

---

à idade com que os formandos iniciam o estágio e à preparação que têm para o fazer, de modo a não colocar em causa a sua integridade física e psicológica; às condições de preparação para a realização de provas externas que devem ser dadas aos estudantes que pretendam prosseguir estudos.” (CNE 2013b, 23).

Nacional de Educação publica mais dois documentos que importa mencionar nesta secção.

O primeiro é um relatório técnico sobre o ensino e formação profissional dual, para o qual foram consultadas diversas personalidades da área das políticas públicas educativas, para que se pronunciassem sobre o projecto de diploma que aprova o regime jurídico do ensino e formação profissional dual, no âmbito da criação dos cursos vocacionais pelo XIX Governo Constitucional. Entre as principais preocupações com a nova oferta educativa destacam-se: a possível redução do número de docentes; a capacidade das empresas em se envolverem no ensino dual; a necessidade de garantir a articulação entre a escola e a empresa, bem como a permeabilidade entre modalidades de ensino; e ainda a redução das componentes sociocultural e científicas e o aumento da componente técnica, que podem contribuir para a desvalorização da oferta educativa (CNE 2014b, 28-29).

As preocupações registadas neste relatório articulam-se directamente com o segundo documento, um parecer sobre o já referido projecto de diploma publicado no documento “Pareceres 2014”. A elaboração de um regime jurídico do ensino e formação profissional dual é bem recebida e considerada um passo necessário, na medida em que pode contribuir para corrigir a falta de organização desta “importante componente do ensino obrigatório” e para potenciar “a unidade e a homogeneidade qualitativa” do sistema de educação português, “salvaguardando a equidade entre as diversas vias formativas” (CNE 2014c, 49-50). No decorrer desta análise, o CNE volta a demonstrar ter dúvidas sobre a existência de condições adequadas nas empresas para comportarem o aumento do número de horas da formação em contexto de trabalho e rejeita duas propostas concretas: que os cursos vocacionais de dois anos possam corresponder a uma

qualificação de ensino secundário de nível 4<sup>224</sup> e ainda que as componentes sociocultural e científica serem leccionadas fora da escola. Na verdade, o Conselho Nacional de Educação considera que a possibilidade de não envolver a escola pode ter um impacto negativo na percepção social do ensino profissional, sendo por isso necessário que para sua própria salvaguarda, o Ministério da Educação e Ciência, ou figura institucional equivalente, seja sempre envolvido:

“Tal formação [fora do sistema de educação e formação], para além de poder carecer dos requisitos de qualidade que o ensino obrigatório deverá ter, correria o risco de ser apercebida pela sociedade como sendo uma formação de menor categoria, com as implicações sociais inerentes. (...) Tratando-se neste Projeto de Diploma de uma matéria abrangida pelo sistema de educação Nacional, nomeadamente no âmbito do ensino obrigatório e da formação inicial de jovens, entendemos que a responsabilidade política deste processo deverá caber ao MEC, ou equivalente, sem prejuízo de serem ouvidas outras entidades ou parceiros relevantes no processo.” (CNE 2014c, 55).

Já em 2015, o ‘Estado da Educação’ volta a dar destaque à aproximação de Portugal à média internacional no que diz respeito ao número de alunos do ensino secundário que frequentam modalidades de ensino profissionalizantes: no ano lectivo de 2014/2015, “39% dos alunos do ensino secundário daquela faixa etária frequentam vias profissionalizantes, valor que se aproxima da média da OCDE (41%)” (CNE 2015, 82). Neste relatório, e talvez para dar seguimento à crítica feita dois anos antes sobre a manutenção das regras de realização dos exames nacionais pelos alunos do ensino profissional, é dada nota sobre as provas finais realizadas por estes alunos. No Verão de 2015, dos 24.771 alunos que concluíram o ensino secundário em modalidades de ensino profissionalizantes, um total de 6.536 alunos do ensino profissional auto-propuseram-se

---

<sup>224</sup> “O CNE (...) nem pode aceitar que uma formação com dois anos de duração, após o Ensino Básico, com a qualificação de nível 4, que possa ser considerada equivalente ao Ensino Secundário, que requer três anos ou possa vir a dar acesso ao Ensino Superior.” (CNE 2014c, 59).

à realização de exames nacionais com o objetivo de ingressar no ensino superior. E os resultados obtidos parecem ser autoexplicativos: das dez provas com mais alunos, “a média dos resultados obtidos foi negativa em todas as disciplinas, variando entre 3,6 [Matemática A] e 8,3 valores [Português]” (CNE 2015, 192).

- **Ministério da Educação e Ciência**

Também em 2015, o Ministério da Educação e Ciência publica um documento no qual reúne vários contributos para a avaliação ao ensino profissional, mais concretamente aos cursos vocacionais criados em 2012, que importa por isso incluir nesta secção. O primeiro documento apresenta estes mesmos cursos como sendo uma forma de inclusão escolar e de combate ao insucesso<sup>225</sup> e realça a obrigatoriedade da formalização de parcerias escola-empresa como forma de melhor preparar os alunos para a vida profissional futura e de “colmatar necessidades de técnicos e assim apoiar o desenvolvimento do país” (MEC 2015a, 2). O mesmo documento faz ainda uma síntese das conclusões da avaliação realizada por uma comissão externa ao impacto da implementação desta nova oferta educativa. Na sua avaliação global e final, que incide maioritariamente sobre os cursos vocacionais do ensino básico devido ao pouco tempo de existência dos mesmos no ensino secundário no momento desta avaliação, a comissão externa considera que “a experiência-piloto dos cursos vocacionais é francamente positiva, responde globalmente aos objetivos para que foi criada, e deve ter continuidade” (MEC 2015a, 6).

---

<sup>225</sup> “Entre essas medidas, criadas pelo Decreto-Lei n.º 176/2012 de 2 de agosto, destacam-se as novas ofertas educativas que foram criadas com o objetivo de tornar efetivo o cumprimento da frequência dos alunos, assegurando a inclusão de todos no percurso escolar, em especial daqueles que revelam um trajeto escolar indiciador de maior dificuldade de integração nas ofertas existentes. Tendo em vista este objetivo, estabeleceu-se uma nova oferta ajustada aos interesses vocacionais e profissionais dos alunos — os Cursos Vocacionais.” (MEC 2015a, 2).

Relativamente a indicadores mais específicos, destaca-se o facto de um terço dos pais considerar que, ao frequentarem cursos vocacionais, os seus filhos se sentem mais motivados para ir para a escola e que se sentem mais acompanhados pelos professores e ainda o facto de 86% dos alunos do ensino básico e 54% dos alunos do ensino secundário afirmarem que pretendem prosseguir os seus estudos depois de terminado o curso vocacional (MEC 2015a, 7). Uma apreciação menos positiva é feita à elevada taxa de desistência destes cursos, um dado que a comissão de avaliação externa considera importante perceber se resulta de uma selecção desadequada dos alunos participantes ou se estes consideram que os cursos não respondem às suas necessidades<sup>226</sup>.

Para complementar a avaliação externa, o MEC reuniu também diversas referências feitas por estudos internacionais<sup>227</sup> a esta nova oferta educativa que reconhecem e valorizam os esforços feitos pelo XIX Governo Constitucional para diversificar as modalidades de ensino profissionalizantes e para reduzir a distância entre as escolas e a realidade económica do país, envolvendo para isso as empresas na definição e na implementação dos novos cursos profissionais (MEC 2015b, 3). Os destaques dos estudos internacionais referidos neste documento incluem ainda a permeabilidade entre percursos formativos e ciclos de estudos (MEC 2015b, 13), bem como a contribuição desta nova oferta formativa para a redução do abandono e insucesso escolares (MEC 2015b, 4). Não obstante o reconhecimento das vantagens da aposta nos cursos vocacionais, as análises internacionais apontam também como pontos menos positivos a possibilidade de duração de dois anos destes cursos, mais curtos que ofertas semelhantes,

---

<sup>226</sup> “(...) chama-se ainda assim a atenção para a aparentemente elevada taxa de desistências ao longo deste primeiro ano. Será importante perceber se resulta de uma má seleção inicial dos alunos para uma oferta formativa ainda pouco conhecida (até pela necessidade de atingir um número mínimo de alunos para poder abrir uma turma), ou de os alunos não encontrarem nos cursos a resposta à sua falta de motivação ou às suas dificuldades anteriores.” (MEC 2015a, 7).

<sup>227</sup> No âmbito desta análise internacional, importa referir, entre outros, o estudo ‘Dual Education: a bridge over troubled waters?’ publicado em 2014 pelo Parlamento Europeu; o estudo ‘Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures’ publicado em 2014 pelo Cedefop e Eurydice; e também o estudo da OCDE ‘Education Policy Outlook 2015’.

e a possibilidade de se poderem usar estes cursos como forma de encaminhar precipitadamente os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem. Ambas estas possibilidades associadas aos cursos vocacionais podem ter um impacto perverso no sistema de ensino profissional como um todo e transmitir a ideia de que este é menos valorizado pela tutela e constitui uma via mais fácil para progredir no percurso educativo (MEC 2015b, 5).

- **Associação Nacional de Escolas Profissionais**

A Associação Nacional de Escolas Profissionais (ANESPO) é, no período que aqui se examina, várias vezes recebida na Assembleia da República, em sede de audiência e audição pela Comissão Parlamentar de Educação nas diferentes composições que assume nas várias legislaturas. Neste local tem oportunidade de exprimir as suas opiniões e as suas preocupações com o processo de evolução do ensino profissional, que agora se sintetizam.

Em Março de 2010, no decorrer da XI Legislatura, a ANESPO enfatiza a necessidade de se valorizar esta modalidade de ensino, “que não deve constituir desprimor para os alunos” (Comissão de Educação e Ciência 2010, 7) e revela preocupações com o modelo de financiamento das escolas profissionais, de carácter posterior e baseado em pedidos de reembolso de despesas, impõe constrangimentos a algumas escolas, principalmente às de menor dimensão. Por outro lado, a ANESPO solicita também equidade no tratamento na distribuição de fundos para apetrechamento técnico-pedagógico, “pelo que sugerem que sejam alocados alguns meios para a requalificação e equipamento das escolas profissionais, à semelhança do que está a acontecer com as escolas secundárias” (Comissão de Educação e Ciência 2010, 6).

Já na XII Legislatura, em Julho de 2012, a ANESPO volta a mostrar-se preocupada com o financiamento diminuto do ensino profissional, que considera revelar menosprezo por esta modalidade de ensino por parte da tutela<sup>228</sup>, bem como com a imposição da meta de 50% de alunos inscritos em vias profissionalizantes, que considera poder resultar numa distorção dos verdadeiros motivos que levam os alunos a escolher esta via de ensino. Por outro lado, a associação que representa o sector denuncia também que as áreas prioritárias nas quais a oferta educativa incide não correspondem às áreas emergentes identificadas em estudos realizados para o efeito<sup>229</sup>.

Em Novembro de 2013, a ANESPO exprime a sua opinião sobre os cursos vocacionais criados pelo XIX Governo Constitucional:

“Em relação aos cursos vocacionais no âmbito do ensino básico, discordaram da duplicação de ofertas desta tipologia por já existirem os CEF, com mais vantagens (incluindo o facto de conferirem qualificação) e entenderem que há formas mais eficazes e menos onerosas de orientação vocacional. Em relação aos cursos vocacionais no ensino secundário, entenderam que “a matriz da experiência piloto em curso constitui uma adulteração das duas ofertas disponíveis que conferem equivalência ao 12.º ano e nível IV de qualificação profissional”. Salientaram que têm componentes de formação geral e complementar mais reduzidas do que as do ensino profissional, indicaram que as horas de formação tecnológica são insuficientes e consideraram que as horas em empresa são excessivas, atendendo ao universo empresarial do país.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2013, 5-6).

---

<sup>228</sup> “Os representantes da ANESPO (...) apresentaram alguns dos constrangimentos com que se debate este setor: não reconhecimento, por parte da tutela, do ensino profissional, sendo visto como um sistema menor e, conseqüentemente, com um financiamento muito diminuto.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2012, 5).

<sup>229</sup> Esta crítica é reforçada pela intervenção dos representantes da ANDAEP (Associação Nacional de Diretores dos Agrupamentos e Escolas Públicas), que na mesma audição denunciaram: “imposição das áreas dos cursos, sem que a escola ou a comunidade tenham sido ouvidas; problemas de empregabilidade decorrentes da imposição de determinadas áreas sem qualquer saída profissional na região e impossibilidade de se abrirem cursos para os quais existem equipamentos e saídas profissionais.” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2012, 5).

Ainda nesta audiência, tal como numa outra em Dezembro de 2014, voltam a ser referidos os constrangimentos financeiros, nomeadamente nos atrasos no pagamento dos reembolsos de despesa que chegam a ser de 5 meses. No final desta audição, a ANESPO chama a atenção para o que consideram ser uma forma de discriminação negativas dos alunos do ensino profissional, uma vez que lhes é requerido que façam três exames nacionais se quiserem ingressar no ensino superior, quando os alunos do ensino artístico, uma outra modalidade de ensino alternativa à via científica-humanística, apenas têm que fazer dois.

O tema do acesso ao ensino superior volta a ser levantado numa audiência em Fevereiro de 2015, na qual a ANESPO acusa o Governo de visar “prejudicar o ensino profissional”, por exigir que os seus alunos façam enquanto alunos externos e ao mesmo tempo que concluem a componente de formação em contexto de trabalho “exames a disciplinas que nunca tinham tido ou que tinham mas com programas diferentes” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2015, 3). Como proposta para ultrapassar esta questão, não se pede tratamento diferente para os alunos do ensino profissional, mas antes “a realização de 2 ou 3 exames, mas sobre matérias que fizessem parte dos programas curriculares dos respetivos cursos e que fossem levadas em conta as várias provas que faziam” (Comissão de Educação, Ciência e Cultura 2015, 3).

- **Instituições e Organizações Internacionais**

Relativamente a outros relatórios de organizações internacionais, a Comissão Europeia e a OCDE têm feito um esforço geral no sentido de incentivar os estados-membros a promoverem sistemas de ensino que proporcionem competências adequadas e actuais, em parceria com o tecido empresarial nacional e que permitam aos jovens uma transição suave para o mercado de trabalho. Os relatórios ‘Agenda para Novas

Competências e Empregos’ publicado em 2010 pela Comissão Europeia, ‘Giving youth a better start’ publicado em 2011 pela OCDE e ‘Ajudar à transição de jovens para o emprego’ publicado em 2012 também pela Comissão Europeia são bastante claros em apontar o desenvolvimento do ensino profissional e das ofertas educativas de dupla certificação como o caminho a seguir neste desígnio.

Sobre Portugal, a Comissão Europeia considera que os valores de abandono escolar são inaceitáveis e que combinados com uma taxa de desemprego jovem elevada tornam muito difícil o desenvolvimento sustentável da economia nacional<sup>230</sup>. Para tornar os sistemas educativos mais eficientes em termos da transmissão das competências necessárias para uma integração bem-sucedida no mercado de trabalho, a recomendação da Comissão Europeia para Portugal e restantes países da Europa do Sul passa por melhorar as modalidades de ensino profissionalizantes, que são ainda bastante deficitárias em termos de atractividade e qualidade<sup>231</sup>.

Também a OCDE, no seu relatório ‘Reviews of evaluation and assessment in education’ (Santiago et. al 2012) considera que o sistema educativo português não coloca os alunos no centro dos processos de aprendizagem, o que se traduz nos elevados níveis de reprovação nas escolas portuguesas que podem deixar marcas difíceis de ultrapassar no percurso educativo dos alunos e que “é contrária à necessidade de os professores terem as expectativas mais elevadas possíveis sobre aquilo que as crianças podem alcançar”

---

<sup>230</sup> “Os sistemas de educação e formação europeus continuam a não conseguir proporcionar as competências mais adequadas à empregabilidade e não estão a trabalhar adequadamente com as empresas ou com os empregadores, no intuito de levar a experiência de aprendizagem mais próximo da realidade do ambiente de trabalho. (...) Apesar de se terem alcançado progressos significativos ao longo dos últimos cinco anos, o abandono escolar precoce continua a situar-se em níveis inaceitáveis em demasiados Estados-Membros, como a Espanha, com 26,5% e Portugal, com 23,2%.” (Comissão Europeia 2012a, 2).

<sup>231</sup> “Alguns Estados-Membros dispõem já de sistemas de EFP [Ensino e Formação Profissional] de craveira mundial (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Países Baixos), com mecanismos integrados para se adaptarem às atuais e futuras necessidades de competências, pelo que a formação é sobretudo orientada para a procura. Esses países dão conta de menos problemas relacionados com a falta de correspondência das qualificações e revelam melhores taxas de emprego entre os jovens (...). Muitos outros, geralmente do Sul da Europa, revelam algum atraso em termos de participação, de qualidade, de resultados e da atratividade.” (Comissão Europeia 2012a, 6).

(Santiago et. al 2012, 139). Adicionalmente, esta organização internacional revela também preocupação com o facto de os alunos do ensino profissional não serem submetidos a alguma forma de avaliação externa, uma vez que tal “parece sinalizar que a fiabilidade interessa menos para estes cursos e para estes alunos” (Santiago et. al 2012, 141).

Por outro lado, merecem também referência duas recomendações do Conselho da União Europeia relativas ao Programa Nacional de Reformas para 2014 e para 2015 de Portugal, nas quais se recomenda a continuação dos esforços no sentido de melhorar o sistema de ensino profissional e de promover um maior envolvimento do sector empresarial na sua concepção e implementação<sup>232</sup> e onde se relembra que, apesar das recentes reformas nesta área, “torná-lo [ao ensino profissional] mais atrativo para os alunos continua a constituir um desafio” (Conselho da União Europeia 2015, 5).

Finalmente, destaca-se também uma iniciativa do Cedefop, um inquérito de opinião sobre o ensino profissional, realizado em 2016, nos 28 países da União Europeia, a pessoas com idade superior a 15 anos e de diferentes contextos sócio-económicos, com o objectivo de “analisar a compreensão e as atitudes em relação ao ensino profissional na Europa” (Cedefop 2017, 3). Sobre Portugal, os resultados apontam para um conhecimento generalizado do ensino profissional, com 70% dos inquiridos a afirmar que sabem em que consiste e com 89% a afirmar que é uma modalidade de ensino que prepara para uma profissão concreta. Contudo, cerca de metade dos inquiridos afirma que o ensino profissional não permite prosseguir estudos no ensino superior e 65% dos que frequentaram cursos científico-humanísticos afirmam nunca ter recebido informação

---

<sup>232</sup> “É, em especial, necessário continuar a trabalhar no sentido de reduzir a falta de correspondência das competências face às necessidades do mercado de trabalho, nomeadamente melhorando a qualidade e a capacidade de atração do ensino e formação profissionais, incluindo a dupla ensino e formação profissionais, promovendo a participação dos empregadores na conceção dos seus programas e na prestação de aprendizagem e formação no trabalho adequadas.” (Conselho da União Europeia 2014, 5)

sobre oferta educativa profissionalizante, o que revela que os canais de disseminação de informação sobre o ensino profissional não cumprem os seus objectivos. E apesar de se reconhecer os esforços feitos nos últimos anos no sentido de melhorar os mecanismos de disseminação sobre esta oferta educativa, é ainda assim recomendado que “se criem ajustamentos relativamente à transmissão de informação aos alunos do ensino geral” (Mendes Cunha 2018, 12). Sobre os motivos que influenciaram a decisão sobre que modalidade de ensino seguir, um dado preocupante diz respeito ao facto de 15% dos alunos que optaram pela via dos cursos científico-humanísticos terem revelado que foram aconselhados a não optar pelo ensino profissional. A contribuir para este indicador pode estar a ideia, indicada por mais de 70% dos inquiridos, de que o ensino profissional é mais fácil do que o ensino geral e que os alunos com dificuldades de aprendizagem são orientados para as vias profissionalizantes do sistema educativo. Deste modo, apesar de, por um lado, existir um amplo reconhecimento pelos inquiridos da importância do ensino profissional para combater o desemprego, a exclusão social e para reforçar a economia portuguesa; por outro lado,

“reconhece-se que um background de ensino profissional não constitui uma imagem tão positiva como as dos alunos do ensino geral, isto acontece porque (a) tal como analisado anteriormente, uma via de ensino geral está mais associada com o prosseguimento de estudos de ensino superior e também porque (b) socialmente, as ocupações mais prestigiantes resultam de um investimento intenso no mundo académico – e o estudo do Cedefop confirmou esta realidade.” (Mendes Cunha 2018, 15)

### 7.3. Entrevistas exploratórias com actores institucionais

Procurando obter uma perspectiva mais abrangente daquilo que foi a evolução do sistema de ensino profissional em Portugal desde 1989 e do lugar que hoje ocupa no sistema educativo português, bem como de melhor compreender os detalhes dos

contextos específicos em que foram introduzidas as principais alterações durante este período e o impacto causado pelas mesmas, realizou-se uma série de entrevistas exploratórias a diversos agentes políticos chave.

Seguindo o mesmo racional adoptado para as entrevistas analisadas no capítulo 5, o objectivo estabelecido foi o de obter contribuições provenientes das três partes envolvidas no funcionamento do ensino profissional em Portugal. Assim, foram estabelecidos por email dezassete contactos<sup>233</sup> no sentido de solicitar uma entrevista com este propósito, tendo sido obtidas onze respostas positivas e realizadas nove entrevistas:

**Tabela 7: Entrevistados durante a fase exploratória sobre o ensino profissional em Portugal<sup>234</sup>**

<u>Entrevistado:</u>	<u>Papel institucional:</u>
<b>David Justino</b>	Ministro da Educação (2002-2004) e Presidente do CNE (2013-2017)
<b>Nuno Crato</b>	Ministro da Educação e do Ensino Superior (2011-2015)
<b>António Bagão Félix</b>	Secretário de Estado para o Emprego e Formação Profissional (1987-1991)
<b>Fernando Medina</b>	Secretário de Estado para o Emprego e Formação Profissional (2005-2009)
<b>Alexandra Figueiredo</b>	Vogal Conselho Directivo da ANQEP
<b>José Rui Ferreira</b>	Presidente da Direcção Pedagógica da Escola Profissional Bento Jesus Caraça
<b>Joaquim Santos</b>	Dirigente da Comissão Executiva da Federação Nacional de Educação
<b>Piedade Pereira</b>	Directora da Escola de Comércio de Lisboa
<b>João Carlos Costa</b>	Director-geral da ATEC

Importa notar que duas das respostas positivas recebidas inicialmente acabaram por não se concretizar na prática. O pedido inicialmente dirigido ao secretário-geral da UGT foi

<sup>233</sup> Foram enviados no total dezassete emails que incluíram: quatro ex-Ministros da Educação; três ex-Secretários de Estado; dois dirigentes de agências governamentais (ANQEP e IEFP) que participam na organização do ensino profissional; a principal associação do sector (ANESPO); os secretários-gerais de duas centrais sindicais e de dois sindicatos; os presidentes de duas associações de empregadores e a academia profissional promovida pela Câmara de Comércio Luso-Alemã.

<sup>234</sup> Os nomes dos entrevistados que constam da tabela surgem de acordo com a ordem cronológica da realização da entrevista. Esta será também a ordem pela qual será apresentada a opinião de cada entrevistado nas secções que se seguem.

reencaminhado para o CEFOSAP<sup>235</sup> que amavelmente nos recebeu nas suas instalações, mas que remeteu as questões sobre o ensino profissional de nível secundário para jovens para a Escola Profissional Agostinho Roseta (escola associada a esta central sindical), com a qual não foi possível estabelecer contacto. A solicitação dirigida à ex-Ministra da Educação Maria de Lurdes de Rodrigues foi também inicialmente bem recebida<sup>236</sup>, mas por impossibilidade de agenda foi-nos pedido que enviássemos as perguntas por escrito por via electrónica, não tendo sido, no entanto, possível posteriormente receber as respostas às mesmas.

As entrevistas realizadas foram estruturadas de acordo com três tópicos principais, semelhantes aos que orientaram as entrevistas aos agentes chave do sistema alemão – caracterização e perspectiva geral sobre o sistema, perspectiva individual sobre participação e organização do sistema e possibilidade de reprodução de boas práticas para melhoria do sistema – e realizadas presencialmente em Lisboa, entre os dias 17 de Maio e 1 de Agosto de 2019, na sede das instalações de cada uma das instituições envolvidas ou em local alternativo sugerido pelos entrevistados.

### 7.3.1. Perspectiva geral sobre caracterização do sistema de ensino profissional

<b>Tópico 1</b>	4. Como avalia as políticas de ensino profissional entre 1989 e 2015?
	5. Quais são as vantagens do ensino profissional (e que vantagens retira da participação da instituição que representa)? E os desafios que enfrenta?
	6. Que factores considera essenciais nas políticas de ensino profissional que podem contribuir para reforçar a sua reputação/imagem social?

<sup>235</sup> Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional, um centro de formação profissional criado através de um protocolo estabelecido entre o IEFP e a UGT.

<sup>236</sup> A Professora Maria de Lurdes Rodrigues recebeu-nos presencialmente na Reitoria do ISCTE para nos explicar a dificuldade em conceder a entrevista presencialmente e para amavelmente nos oferecer o seu livro com indicação das passagens sobre o ensino profissional que a própria considerava mais relevantes para esta investigação.

Neste primeiro tópico optou-se por incluir questões que permitem fazer uma apreciação daquilo que foi a evolução do sistema de ensino profissional durante o período em análise, dos motivos que justificam o envolvimento institucional (e neste caso, as perguntas foram dirigidas apenas aos parceiros sociais e não a quem desempenhou cargos governamentais) e ainda das principais características que justificam a sua expansão, através do olhar de vários agentes que intervieram no processo em momentos distintos. Adicionalmente, procura-se também averiguar quais os elementos desta modalidade de ensino que constituíram um maior desafio durante o processo do seu desenvolvimento e quais as características que podem reforçar a percepção social desta oferta educativa.

Para David Justino, a principal vantagem do ensino profissional reside no facto de responder concreta e simultaneamente às necessidades da economia e dos alunos, na medida em que oferece um perfil de formação ajustado a quem pretende ingressar na vida activa mais cedo. Não obstante esta análise positiva, o ex-Ministro considera que esta modalidade de ensino em Portugal foi sempre acompanhada por condicionamentos ideológicos e apesar de ter sido recuperada em 1989 e depois expandida em 2004 nunca se conseguiu libertar dessa influência. Na sua opinião, a reforma de 2004/2005, que teve início ainda durante o seu mandato e que marca a passagem dos cursos profissionais para as escolas secundárias, acabou por se transformar numa forma de massificar o ensino profissional, ao invés de gradualmente promover a conversão dos cursos tecnológicos. Resultado de uma atitude voluntarista do Governo da época, esta via de ensino é transformada numa ‘versão light’ dos cursos gerais para os alunos com dificuldades de aprendizagem, criando-se a ideia de que constituiria um mecanismo de eliminação do insucesso escolar. No que diz respeito aos desafios, David Justino aponta o papel desempenhado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, que considera exercer uma influência demasiado grande no sistema no sentido de proteger os seus formadores

e que acusa de nunca terem aceite articular-se com o Ministério da Educação<sup>237</sup>. Todos estes elementos confluem naquilo que o ex-Ministro da Educação considera ser uma “imagem péssima” do ensino profissional em Portugal e que resulta não só das decisões políticas de reduzir o nível de exigência e de qualidade desta oferta educativa, mas também do discurso político que insiste em catalogar esta via como uma via de recuperação dos alunos com dificuldades. Como pontos fundamentais para combater esta imagem negativa do ensino profissional, Justino destaca o aumento da qualidade da oferta e a necessidade de não criar falsas expectativas de inserção profissional nos jovens ao abrir ofertas formativas que em vez de se enquadrarem nas necessidades da economia, correspondem antes às necessidades de ocupação de professores e formadores.

Na opinião de Nuno Crato, o ensino profissional é uma mais-valia no sentido em que forma pessoas qualificadas e oferece, no conjunto do sistema de ensino, uma solução com emprego, devendo sempre ser desenvolvido de acordo com as necessidades regionais. Por este motivo, o ex-ministro considera que tanto a criação das primeiras escolas profissionais em 1989 como a expansão dos cursos profissionais em 2004/2005 foram momentos positivos, uma vez que aumentaram a possibilidade de mais alunos poderem aceder a este tipo de oferta educativa. Já em 2014 a criação dos cursos vocacionais tem fundamentos distintos por se enquadrar num contexto de alargamento da escolaridade obrigatória, onde era fundamental garantir que a massificação não se traduziria numa degradação da qualidade da oferta educativa e que os jovens concluiriam o ensino secundário dotados das competências necessárias correspondentes àquele nível de ensino. Na visão do ex-Ministro da Educação, o ensino profissional tem que ter duas

---

<sup>237</sup> De acordo com o ex-Ministro da Educação, esta recusa em trabalhar conjuntamente com o Ministério da Educação está patente na existência dos cursos de aprendizagem – que são na sua essência cursos de formação em alternância como os CEF ou os extintos cursos vocacionais – mas que estão fora da tutela do Ministério da Educação, sendo responsabilidade do IEFP (que está sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Segurança Social) e criando uma dualidade e duplicação de oferta que prejudica o sistema de ensino.

vias – uma de recuperação de alunos com dificuldades e outra de qualificação de jovens numa profissão concreta –, sendo este o motivo principal que o levou a criar os cursos vocacionais, que corresponderia à primeira via aqui descrita. E é precisamente a criação destas duas vias que, na sua opinião, constitui o desafio principal do ensino profissional em Portugal, a par com a necessidade de fortalecer a ligação com as empresas e o seu envolvimento no desenvolvimento desta modalidade de ensino. Relativamente à imagem do ensino profissional, Crato considera que o ensino profissional tem vindo a conquistar um lugar fixo no sistema educativo português e que a ideia de que é um ensino menor já não é tão geral como seria há uma década, até porque se compreendeu que muitas vezes ter uma licenciatura não garantia um emprego qualificado por si só.

O ex-Secretário de Estado Bagão Félix, que estava no Governo quando foram criadas as primeiras escolas profissionais, considera que o ensino profissional constitui a melhor solução institucionalista de educação, por conjugar a formação do saber cognitivo com a formação do saber experimental, e por ter dentro da sua especificidade ter a flexibilidade necessária para enfrentar as exigências do novo mundo. Nas suas próprias palavras, “é uma das formas mais nobres de redistribuição de conhecimento entre gerações”, sendo fundamental para a formação de quadros intermédios que são basilares no desenvolvimento económico de qualquer país. Assim, o desenvolvimento do ensino profissional é visto como de extrema importância, principalmente no momento da criação das primeiras escolas profissionais no final da década de 1980 porque vinha colmatar a falta de ensino técnico que persistia há mais de uma década. Contudo, Bagão Félix identifica também um conjunto de desafios que ainda ameaçam, na sua perspectiva, o desenvolvimento pleno desta oferta educativa. Em primeiro lugar destaca o estigma social que ainda acompanha o ensino profissional e que o vê como uma educação menor e desprestigiante, como o último recurso para os que não conseguiram fazer mais nada. Por

outro lado, identifica também uma falta de coordenação autêntica entre a teoria e a prática, o que pode potenciar uma tendência de risco moral pelas empresas que aproveitam a mão-de-obra dos jovens sem investirem verdadeiramente na sua formação. Um último desafio consiste na falta de escrutínio e de visibilidade desta oferta educativa, principalmente quando comparada com a oferta dos cursos científico-humanísticos. E para contribuir para uma imagem positiva do ensino profissional, o ex-Secretário de Estado aponta precisamente para a promoção deste tipo de escrutínio pela sociedade, no sentido de aumentar a sua qualidade e transparência e de permitir à sociedade que o avalie informalmente.

De acordo com Fernando Medina, o ensino profissional é uma peça fundamental no desenho do sistema educativo português, uma vez que possibilita aos jovens concluírem o ensino obrigatório através de uma via diversificada, permeável e qualificante que sabe responder e acomodar as diferenças individuais de cada jovem sem limitar as suas opções futuras. O ex-Secretário de Estado reconhece que a via única na educação provou não ser eficaz por excluir muitos jovens e, por isso, considera que tanto a criação das escolas profissionais em 1989 como a posterior expansão desta oferta educativa às escolas secundárias em 2004/2005 foram marcos bastante positivos na evolução do sistema de ensino português. Já sobre a experiência da criação dos cursos vocacionais em 2014, a sua opinião é diferente, pois considera que foi uma decisão em contraciclo com as opções políticas até então adoptadas, uma decisão que minorizava em vez de valorizar esta modalidade de ensino. Garantir a coexistência dos três elementos – diversificação, permeabilidade e qualificação – é o maior desafio que o ensino profissional enfrenta na óptica de Medina, uma vez que basta que um elemento seja menos desenvolvido para esta modalidade de ensino perder o seu valor. Ou seja, se houver diversificação mas não houver permeabilidade, o sistema de ensino profissional

torna-se numa mera ferramenta de divisão e selecção dos alunos que limita as suas opções de vida futuras. E para robustecer a percepção social desta oferta educativa, o ex-Secretário de Estado identifica precisamente o aprofundamento da permeabilidade e da possibilidade de prosseguimento de estudos para o ensino superior, na medida em que apenas este caminho pode tornar o ensino profissional equivalente aos cursos científico-humanísticos aos olhos de todos.

Para Alexandra Figueiredo, a grande vantagem do ensino profissional é possibilitar aos jovens a conclusão do ensino obrigatório através de uma via que contempla uma formação mais prática e de natureza profissional e que lhes permite não só ingressar no mercado laboral como trabalhadores qualificados, mas também prosseguir estudos de nível superior. Este reconhecimento do mercado de trabalho resulta da forte ligação desta modalidade de ensino ao que são as necessidades das comunidades e do tecido empresarial locais e do envolvimento dos vários parceiros sociais, sendo assim o “partenariado socioeducativo” um elemento fundamental para o sucesso do ensino profissional. A representante da ANQEP considera que a evolução do ensino profissional no período em análise é marcada por uma continuidade nos aspectos essenciais do sistema, destacando o alargamento às escolas secundárias como muito positivo para possibilitar o acesso a mais jovens e ainda a criação dos cursos vocacionais como uma opção que vai contra a tradição de valorizar o ensino profissional. É exactamente nesta questão que reside o maior desafio para o ensino profissional na perspectiva de Alexandra Duarte: a narrativa de alguns agentes políticos ainda revela um estigma em relação a esta modalidade de ensino, que é ainda por vezes vista como uma forma menor de educação. Na sua opinião, este estigma é colectivo e manifesta-se não só nos agentes políticos, mas nos alunos, nas famílias e mesmo nas escolas, que muitas vezes encaminham os alunos com maiores dificuldades para os cursos profissionais. Importa por isso promover uma

visão que encare o ensino profissional como uma verdadeira alternativa, de dignidade equivalente a qualquer outra modalidade de ensino que permite concluir o ensino obrigatório com uma qualificação e que é apenas diferente porque também os jovens são diferentes e manifestam necessidades, vocações e interesses diferentes. Adicionalmente foram identificados outros desafios, de teor mais técnico, e que estão relacionados, por um lado, com a necessidade de actualizar os referenciais profissionais que constam do catálogo nacional de qualificações, por forma a que a oferta formativa corresponda de facto às necessidades do mercado de trabalho e, por outro lado, com a necessidade de garantir a qualidade do ensino profissional através da expansão da ferramenta ECAVET<sup>238</sup>. Como forma de ultrapassar o principal desafio do estigma social e de melhorar a desconfiança relativa ao ensino profissional que por vezes ainda resiste, a representante da ANQEP sugere a aposta na disseminação de informação sobre esta modalidade de ensino e a divulgação de boas práticas como forma de combater o desconhecimento que resulta no preconceito.

Por outro lado, José Rui Ferreira afiança que o ensino profissional, enquanto via alternativa de conclusão do ensino obrigatório, merece o empenho da central sindical por representar uma forma de dignificação do trabalho e da luta sindical e contribui para que os trabalhadores sejam mais qualificados e estejam mais bem preparados para desempenhar as suas funções. No entanto, reconhece que esta modalidade de ensino esteve sempre bastante marcada de um ponto de vista social, motivo pelo qual depois de 1974 se tornou insustentável a sua continuação, devido ao elevar das expectativas da sociedade portuguesa com o estabelecimento do regime democrático. A partir de 1989 inicia-se um processo de valorização do ensino profissional, primeiro com a criação das

---

<sup>238</sup> O ECAVET consiste no Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais, uma ferramenta que promove a adopção de práticas comuns de gestão para a qualidade, através do envolvimento de diversos stakeholders, e que se traduz na atribuição de um 'selo ECAVET' que reconhece cursos e escolas profissionais de excelência.

escolas profissionais através de um modelo que promove a participação de diferentes sectores sociais e depois com a integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias. Contudo, na opinião do Presidente da Direcção Pedagógica da Escola Profissional Bento Jesus Caraça, este processo de integração foi demasiado repentino e não permitiu às escolas secundárias preparar-se ou desenvolver a cultura necessária para acolher esta modalidade de ensino, o que levou a que esta tenha sido transformada na via para onde se encaminhavam os alunos com dificuldades de aprendizagem. Ferreira considera mesmo que o trabalho de valorização do ensino profissional feito nos primeiros 15 anos do período em análise, entre 1989 e 2004, tem vindo a ser desfeito desde então como resultado da integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias. Mais, esta deterioração é mesmo identificada como sendo o maior desafio que se coloca ao desenvolvimento do ensino profissional, na medida em que se traduziu num ressurgimento da má imagem social desta modalidade de ensino e da ideia de que é uma via facilitista para que os alunos com percursos educativos menos positivos consigam terminar o ensino obrigatório. Para reverter esta situação e recuperar o caminho da valorização do ensino profissional, o dirigente desta escola profissional considera fundamental, por um lado, que se invista num modelo de financiamento seguro para as escolas profissionais, com montantes estáveis e adequados e com fluxos financeiros regulares e atempados. Por outro lado, é também essencial que os professores sejam respeitados na sua profissão e que tenham uma carreira digna, com estatutos e vencimentos equivalentes aos professores dos cursos científico-humanísticos. Só assim será possível promover a qualidade desta oferta educativa e do modelo pedagógico que propõe e recuperar a sua dignificação.

Na opinião de Joaquim Santos, o ensino profissional em Portugal tem tido um percurso muito positivo e constitui uma mais-valia do sistema educativo português, com

valor igual aos cursos científico-humanísticos, porque oferece respostas diferentes de acordo com as necessidades e aptidões dos alunos que são também elas díspares. Por outro lado, o representante da FNE considera também que persistem um conjunto de desafios, dos quais merecem destaque a falta de atractividade, o facto de alguma oferta nem sempre reflectir as necessidades do mercado de trabalho, o elevado abandono escolar e a existência de uma dupla tutela na oferta de dupla-certificação que gera dificuldades de operacionalização e gestão da oferta e mesmo de distribuição de financiamento. Relativamente à reputação social desta oferta educativa, Santos afirma que o estigma social nunca se ultrapassou verdadeiramente e está enraizado na sociedade porque esta foi uma oferta que, desde a sua criação, esteve sempre direccionada para ser o ensino das classes menos favorecidas. Todavia, é possível tentar ultrapassar esta dificuldade não só através de orientações comuns de instituições internacionais, mas também através da recolha e disseminação de informação sobre o ensino profissional pelos jovens e pela população em geral. Sobre o envolvimento da FNE, revela que uma das motivações principais foi a defesa dos professores desta modalidade de ensino que não pertencem à carreira como os professores dos cursos científico-humanísticos e que, por isso, eram vítimas de vários abusos pelas entidades empregadoras.

Já Piedade Pereira considera que o ensino profissional é uma aposta ganha em Portugal e que as suas principais vantagens se encontram no facto de ser uma iniciativa da sociedade civil que não só permite um maior grau de autonomia pedagógica sustentando-se em práticas centradas no aluno, como também está mais próximo das necessidades do mercado de trabalho. A fundação da Escola Comercial de Lisboa é justificada precisamente pelo facto de a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal – CCP – poder melhor servir os seus associados e contribuir activamente para a qualificação de profissionais de nível intermédio. A CCP utiliza o conhecimento real que

tem sobre as necessidades do mercado de trabalho para sustentar a sua participação no desenho e a aprovação das diferentes qualificações profissionais e da oferta formativa que lhe está associada. No entanto, no momento da expansão do ensino profissional, reconhece que o processo de integração dos cursos profissionais nas escolas profissionais poderia ter sido melhor preparado, na medida em que, apesar de ter um objectivo nobre, não deu tempo às escolas para se preparem para receber este tipo de oferta educativa, que carrega consigo uma cultura própria e que precisa de meios adequados para se poder executar com sucesso. Em relação aos cursos vocacionais, acrescenta que foram uma experiência positiva na sua escola e que, sendo mais exigente que os CEF e tendo uma preparação mais genérica, respondiam também melhor aos alunos que procuravam uma formação mais prática. Relativamente aos desafios que se colocam a esta modalidade de ensino, a Directora da Escola de Comércio de Lisboa identifica a necessidade de preparar os jovens para o conjunto de competências próprias da sociedade tecnológica do século XXI e que incluem, entre outras, o pensamento criativo e crítico, a capacidade de resolver problemas, de comunicar, colaborar e de ter iniciativa e tomar decisões. Estas competências combinam não só capacidades técnicas e profissionais mas também capacidades éticas e comportamentais, que lhes permitem pensar sobre determinada profissão para se poderem ajustar a eventuais mudanças que ela sofra. Sobre a percepção social do ensino profissional, Piedade Pereira afirma que esta é uma questão que tem vindo a melhorar bastante nos últimos anos e aponta como razões o facto de o ensino profissional se adequar de forma mais eficaz aos interesses e às vocações dos jovens e de estes concluírem os cursos com uma qualificação concreta que lhes permite ter uma carreira profissional mais bem orientada.

Por fim, João Carlos Costa refere como principal ponto forte do ensino profissional a sua capacidade para responder às necessidades concretas dos jovens e das

empresas que precisam cada vez mais de trabalhadores dotados de um conjunto de competências e qualificações profissionais que só se adquirem com uma sólida formação. Por outro lado, ainda persistem alguns desafios que importa combater: a dupla tutela pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social da oferta de dupla-certificação; o preconceito por parte daqueles que sentem que as escolas e os cursos profissionais são ofertas educativas menores e pouco atractivas e ainda as dificuldades em fazer articular a oferta com as necessidades reais do mercado, o que acaba por ter consequências na empregabilidade dos cursos e na imagem do próprio ensino. No que diz respeito à questão do estigma social, o director-geral da ATEC afirma que os orientadores profissionais têm um papel fundamental para a boa imagem do ensino profissional, uma vez que têm a possibilidade de apresentar aos jovens as ofertas educativas alternativas reais, em vez de se cingirem à oferta que corresponde aos cursos científico-humanísticos. Adicionalmente, Costa enfatiza também a necessidade de se organizarem campanhas de informação e de promoção do ensino profissional e das qualificações que possibilita, porque o investimento dedicado e a forma como se transmitem as mensagens é fundamental para a percepção que a sociedade vai formar sobre esta modalidade de ensino. Sobre o papel da ATEC (e da Volkswagen, Siemens e Bosch) em promover o ensino profissional, revela que foi a forma encontrada para conseguir ter em Portugal um modelo semelhante ao ensino dual na Alemanha, que forme a mão-de-obra qualificada que as indústrias em que se inserem precisam para poderem produzir com qualidade.

Em conclusão, de acordo com os testemunhos dos entrevistados, entre as principais vantagens deste tipo de ensino destaca-se claramente o facto de ser uma oferta educativa com uma ligação muito próxima ao mercado de trabalho e às necessidades do tecido económico nacional e local e que vai ao encontro do que são as motivações e interesses de muitos jovens. No que concerne aos principais desafios que se colocam ao

ensino profissional, o que mereceu mais referência foi o preconceito e o estigma social que ainda persiste e que tem um impacto negativo no poder de atractividade de alunos. Um outro desafio também várias vezes identificado foram as dificuldades em articular a oferta dos cursos com as necessidades reais da economia e com a procura. Por último, em relação aos factores que podem contribuir para reforçar a percepção social desta oferta educativa, apontou-se várias vezes para a disseminação de informação e para a partilha de boas práticas – pelos meios de comunicação e entre as famílias e as estruturas sociais – e ainda para a necessidade de ajustar o discurso político e o quadro legal no sentido de valorizar o ensino profissional e todos aqueles que a ele se dedicam e nele participam diariamente.

<b>Caracterização e perspectiva geral do sistema de ensino profissional: principais resultados</b>	
<b>Vantagens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligação estreita com mercado de trabalho e necessidades da economia.</li> </ul>
<b>Desafios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estigma social;</li> <li>• Dificuldades em articular oferta e procura dos cursos.</li> </ul>
<b>Factores para reforçar imagem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanhas de informação sobre o ensino profissional;</li> <li>• Ajustamento do discurso político e do quadro legal.</li> </ul>

### *7.3.2. Perspectiva individual sobre participação e organização do sistema de ensino profissional*

<b>Tópico 2</b>	7. Considera que existiram factores políticos ou ideológicos que condicionaram a acção da instituição que representa no desenvolvimento e implementação das políticas de ensino profissional e que constituíram obstáculos à afirmação desta modalidade de ensino como via alternativa? Se sim, quais e como?
	8. Considera que o sistema de ensino profissional pode gerar problemas de equidade para os alunos com contextos sociais menos favoráveis? Se sim, como é que a instituição que representa lida com isso?
	9. Que opinião tem sobre o modelo e acesso a financiamento no âmbito da implementação das políticas de ensino profissional? Considera que seria benéfica uma maior participação por parte das empresas?
	10. Que papel desempenha a instituição que representa na construção do currículo dos cursos de ensino profissional? Considera que seria mais vantajoso aumentar o tempo passado no contexto de empresa? Se sim, quais os obstáculos?

As perguntas incluídas no segundo tópico destas entrevistas tinham como objectivo obter uma perspectiva individual de cada agente interveniente no sistema de ensino profissional sobre possíveis obstáculos ao desenvolvimento desta modalidade de ensino durante o período em análise e ainda sobre as especificidades do seu envolvimento particular e a sua estrutura organizativa.

Relativamente à possível influência de factores de carácter político ou ideológico no desenvolvimento do ensino profissional em Portugal, David Justino assevera que nunca sentiu que houvesse falta de vontade política nem problemas de entendimento entre os actores políticos, mas antes uma grande resistência por parte dos grupos de interesses instalados e associados ao IEF. Estes grupos exercem uma grande pressão no sentido de manter a oferta de dupla-certificação pela qual são responsáveis, sem grande investimento na qualidade dos cursos e na adequação dos mesmos à realidade em que se inserem – um ponto que considera ser provado pela dificuldade em atrair alunos para estes cursos –, pelo necessidade de manter um corpo de formadores empregado. Relativamente aos factores ideológicos, considera que apenas se manifestam quando se insiste na importação de modelos de ensino profissional que não funcionam em Portugal e não encaixam na realidade nacional.

Seguindo um argumento semelhante, Nuno Crato considera que, mais do que factores ideológicos, existem grupos de interesse bastante poderosos no sector educativo que são capazes de condicionar qualquer decisão tomada centralmente. Desde os sindicatos dos professores, às escolas secundárias e mesmo às escolas profissionais, há sempre uma tentativa de garantir a defesa dos seus próprios interesses – quer em termos de contratação de mais professores, quer de manutenção dos que já integram o corpo

docente dos estabelecimentos de ensino ou mesmo de manutenção do número de alunos<sup>239</sup>.

Para Bagão Félix, entre os factores de natureza política que podem ter influenciado o desenvolvimento do ensino profissional inclui-se a tutela dividida entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, que pode gerar alguma confusão em termos de operacionalização da oferta educativa. Por outro lado, o ex-Secretário de Estado considera não ter sentido nenhum tipo de condicionamento ideológico, mas reconhece que existe uma cultura estabelecida que afasta o ensino profissional do centro das políticas educativas, sobre as quais existe uma certa “apropriação sindical” e uma certa alienação por parte das empresas.

Por outro lado, Fernando Medina considera que esta dupla tutela não prejudicou a evolução do ensino profissional em Portugal, podendo até constituir uma oportunidade de o potenciar, se bem aproveitada a multiplicidade de estruturas envolvidas e os contributos que podem trazer. Já no que respeita aos factores ideológicos, o ex-Secretário de Estado reconhece a sua influência, muito presente sempre nas questões educativas, mas aponta o período entre 2011 e 2015 como de “rotura ideológica” que visavam limitar a abrangência do sistema educativo, por oposição à atitude de promover sempre a qualificação das pessoas que até então se tinha verificado, apesar das divergências nos meios aplicados para alcançar tal objectivo.

Já para Alexandra Figueiredo, é importante compreender e assumir que todas as decisões políticas são influenciadas por uma série de factores nos quais se incluem

---

<sup>239</sup> Para ilustrar esta questão, Nuno Crato relembra que praticamente todo o corpo docente das escolas secundárias recebeu uma formação essencialmente pedagógica, orientada para os cursos científico-humanísticos, que não se adequa da mesma forma aos requisitos de um curso profissional. Por outro lado, também as escolas profissionais oferecem por vezes resistência a um aumento do número de horas de formação em contexto de trabalho, porque as colaborações com empresas significam uma redução na leccionação em contexto escolar e, consequentemente, uma diminuição das necessidades de professores na escola. Já sobre o número de alunos, o racional é evidente: as escolas secundárias perdem os alunos que optam pelos cursos profissionais nas escolas profissionais e essa redução de número de alunos traduz-se numa redução de financiamento.

interesses e questões ideológicas, o que não tem de ser um problema desde que isso não colida com os interesses dos beneficiários das políticas. E no caso específico do ensino profissional, não considera ter havido nenhuma influência que tenha condicionado a missão da ANQEP de promoção e valorização desta oferta educativa.

Na óptica de José Rui Ferreira, a influência da ideologia no ensino profissional está bem patente e pode, em determinados momentos, constituir um obstáculo à afirmação desta modalidade de ensino como uma verdadeira via alternativa para a conclusão do ensino secundário. Como exemplos, aponta um elitismo que percorre todo o sistema de educação português e que se traduz numa obsessão das escolas secundárias com o ingresso no ensino superior, com a preparação dos alunos para os exames nacionais e com a competição e os rankings, como se este fosse o único caminho para qualificar os jovens e dotá-los das competências necessárias para a vida adulta. Um outro exemplo de decisão de natureza ideológica foi, na sua opinião, a criação dos cursos vocacionais em 2014, na medida em que constituiu uma tentativa de descaracterizar o ensino profissional e de o desqualificar.

Sobre os factores políticos ou ideológicos que possam ter marcado a evolução do ensino profissional, Joaquim Santos destaca a posição ambígua dos vários Governos e Ministros da Educação, que se traduz de duas formas. Em primeiro lugar, em múltiplas alterações na estrutura do ensino profissional que podem transmitir uma percepção de falta de coerência e de continuidade; por outro lado, também o facto de afirmarem sempre querer promover o ensino profissional na teoria, mas depois na prática afastarem os parceiros sociais de uma participação plena nas negociações.

Piedade Pereira afirma que o obstáculo que mais vezes se atravessou no caminho do desenvolvimento do ensino profissional não foi colocado por questões políticas ou ideológicas nem condicionou a autonomia e as práticas pedagógicas das escolas. Na sua

opinião, os períodos mais difíceis que esta modalidade de ensino enfrentou estiveram mais relacionados com um menor investimento financeiro no sector. Foi ainda identificado um outro aspecto que pode ter também afectado os incentivos ao ensino profissional, o preconceito social, que apesar de se ter vindo a esbater, ainda está presente em algumas estruturas sociais.

Para João Carlos Costa, entre os factores que podem ter influenciado a evolução do ensino profissional e a sua afirmação no contexto do sistema educativo encontram-se dois aspectos que merecem ser mencionados. Em primeiro lugar a frequente incoerência nas indicações dos vários Governos que contribuem para que se difunda uma imagem confusa sobre esta modalidade de ensino<sup>240</sup>. Por outro lado, detecta também alguma resistência por parte das escolas e das estruturas existentes, muitas vezes motivada pela pressão demográfica que reduz o número de alunos, em aceitar o crescimento do ensino profissional.

Deste modo, a resistência e a pressão exercida por determinados grupos que defendem os interesses das estruturas já estabelecidas acaba por ser o factor referido o maior número de vezes como sendo um dos que exerceu maior influência no desenvolvimento do ensino profissional desde que se criaram as primeiras escolas profissionais em 1989. Adicionalmente, foi também referido mais do que uma vez o peso ideológico da decisão de criar os cursos vocacionais em 2014, criticada por visar uma desvalorização desta via de ensino, tal como o facto de o discurso político ser frequentemente pouco esclarecedor quanto ao investimento no ensino profissional e de

---

<sup>240</sup> A título de exemplo, João Carlos Costa refere que é possível, num curto espaço de tempo, ouvir intervenções de governantes em eventos relacionados com o ensino profissional que se contradizem entre si: um Primeiro-Ministro que afirma que o futuro do ensino profissional são as escolas profissionais, um Ministro da Educação que garante uma aposta nos cursos profissionais das escolas secundárias e ainda um outro Ministro que refere a importância dos centros de formação profissional fora do contexto escolar ou da importância dos exames nacionais para acesso ao ensino superior.

criar confusão por introduzir alterações na organização desta oferta educativa com demasiada frequência.

**Factores políticos e/ou ideológicos que influenciaram o desenvolvimento do ensino profissional: principais resultados**

- Resistência por parte de grupos de interesse e estruturas instaladas que desejam manter inalteradas as suas posições;
- Entre 2011 e 2015, as opções políticas foram pautadas pela ideologia de menorização do ensino profissional;
- Discurso político pouco coerente e pouco claro, com muitas alterações práticas.

Já sobre a organização do sistema de ensino profissional, David Justino acredita que não se geram problemas de equidade se se valorizar esta oferta educativa como apenas mais uma alternativa credível no percurso escolar dos jovens. O problema surge, na sua opinião, quando o ensino profissional é visto e usado como a única via de integração para os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem e só pode ser ultrapassado se houver um investimento sério e exigente na qualidade da formação que se proporciona nestes cursos. No que diz respeito ao financiamento, o ex-Ministro da Educação considera que o recurso aos fundos comunitários é uma mais-valia, desde que com os devidos mecanismos de regulação e supervisão, na medida em que a maioria das empresas portuguesas não conseguiria acompanhar as necessidades do sistema. Relativamente ao currículo, Justino defende que o elemento fundamental são as competências a desenvolver que devem estar orientadas para os conhecimentos adequados e para a realidade económica, não sendo por isso absolutamente relevante aumentar o número de horas em formação em contexto de trabalho. O ensino profissional beneficiaria assim de uma maior proximidade entre a escola e a empresa, não no sentido quantitativo, mas no sentido qualitativo de se procurar uma resposta mais adequada da oferta formativa aos objectivos, procedimento e necessidades das empresas.

Nuno Crato reconhece que existe uma maior proporção de jovens provenientes de contextos sociais desfavoráveis no ensino profissional do que noutras modalidades de ensino. Todavia, considera que isso é uma consequência da falta de capacidade do sistema de educação em geral em oferecer soluções aos jovens que não se revêem no modelo pedagógico dos cursos científico-humanísticos e em integrar os que têm maiores dificuldades de aprendizagem, não traduzindo por isso uma imposição do ensino profissional a estes jovens. Na verdade, acrescenta mesmo que em muitos casos e por ser a única alternativa, o ensino profissional acaba por evitar que muitos destes jovens fiquem perdidos nos cursos científico-humanísticos ou que os concluam (e prossigam mesmo para o ensino superior) sem daí retirar nenhuma qualificação relevante para a sua vida futura. Em relação à organização do sistema de ensino profissional, o ex-Ministro da Educação considera muito importante aumentar o envolvimento das empresas, tanto na questão do financiamento como do número de horas passado em formação em contexto de trabalho e acrescenta que, ao contrário do que muitas vezes se ouve dizer, a experiência mostrou-lhe que as empresas estão interessadas em participar mais, mas são muitas vezes afastadas pelos que, por interesse próprio, desejam manter as estruturas tal como estão<sup>241</sup>.

Em relação à questão de equidade para os alunos com contextos sociais menos favoráveis, Bagão Félix afirma já não fazer qualquer sentido recuperar este argumento, muito típico das décadas de 1950/1960 quando os cursos técnicos se dirigiam exclusivamente para os filhos de operários, uma vez que esta oferta educativa se orientou para as novas profissões e para as novas competências, tendo deixado para trás as antigas formas de organização da produção. Sobre o financiamento, o ex-Secretário de Estado considera que foi o modelo dos fundos comunitários que permitiu resolver a resistência

---

<sup>241</sup> Mais uma vez, Nuno Crato faz referência à pressão exercida pelos sindicatos que têm alguma dificuldade em aceitar o papel das empresas na formação dos jovens porque encaram isto como uma ameaça ao grupo profissional que defendem, os professores, pois resulta numa redução das horas de leccionação e das necessidades de contratação dos mesmos.

contra o ensino profissional, devendo por isso ser mantido até porque a visão estratégica da maioria das empresas portuguesas não coloca uma grande ênfase na dimensão da responsabilidade social. E também por este motivo, considera que aumentar o número de horas de formação em contexto de trabalho pode não ter o efeito desejado, uma vez que o que é necessário para garantir uma formação de qualidade nesta componente de ensino não é tempo no sentido físico do *chronos*, mas antes disponibilidade e tempo no sentido espiritual do *kairos*.

Para Fernando Medina, a questão da equidade entre os alunos é um problema transversal à escola e não tem uma relação especial com o ensino profissional, na medida em que ainda se verifica uma grande incidência de alunos cujo meio familiar é marcado por baixos níveis de escolaridade, o que acaba por influenciar todo o seu percurso educativo. Na sua opinião, o projecto da escola inclusiva não se deve reduzir a uma modalidade de ensino específica, uma vez que é uma necessidade da realidade escolar como um todo, que por vezes faz perdurar a segregação social dos alunos através de práticas várias. Sobre o financiamento, o ex-Secretário de Estado considera que o mesmo tem de ser assegurado publicamente até à conclusão do ensino obrigatório, não fazendo sentido exigir ao sector privado uma comparticipação, até porque a estrutura económica portuguesa não facilitaria este tipo de envolvimento.

Segundo Alexandra Figueiredo, não é verdade que o ensino profissional seja promotor de questões de segregação social e as situações de falta de equidade para com os alunos de meios sociais menos favoráveis só acontecem por más práticas. Ou seja, se os jovens forem encaminhados para determinada modalidade de ensino com base nos critérios errados, então isso vai de facto condicioná-los e desvalorizar essa via de ensino. Mas para a representante da ANQEP, isto acontecerá tanto no ensino profissional como em qualquer outra via de ensino, porque o problema está no sistema educativo como um

todo que não desenvolveu ainda as ferramentas necessárias para lidar com alunos com maiores dificuldades de aprendizagem e que acaba por direccioná-los para uma solução que consideram ser mais fácil. Para ultrapassar esta questão, desenvolveu-se um perfil dos alunos que concluem o ensino obrigatório, que inclui um conjunto de competências e aptidões que todos os jovens devem deter independentemente da modalidade de ensino na qual concluíram o ensino secundário. Na verdade, acredita mesmo que o ensino profissional funciona como um elevador de mobilidade social para muitos jovens e tem desempenhado desde 1989 um papel essencial no combate às desigualdades sociais. Relativamente às questões mais organizativas desta oferta educativa, Alexandra Figueiredo considera que um maior envolvimento das empresas será sempre benéfico e que a sua contribuição para o modelo de financiamento dos cursos, seja nacional ou comunitário, pode consistir em ceder técnicos para formações ou disponibilizar o uso de equipamentos mais complexos que as escolas nem sempre têm recursos para adquirir. Neste sentido, a ANQEP trabalha com as comunidades intermunicipais para definir os critérios de participação e para promover uma negociação de rede entre as empresas de cada território e a oferta educativa das escolas. Uma outra função da ANQEP consiste em gerir e actualizar o Catálogo Nacional de Qualificações<sup>242</sup>, juntamente com escolas, sindicatos e empresas, que considera oferecer uma solução equilibrada entre formação científica, tecnológica e prática, não se justificando por isso um aumento no número de horas que corresponde à formação em contexto de trabalho.

Em relação à questão da equidade, José Rui Ferreira considera que já foi um problema, mas que é hoje uma batalha ganha pelo ensino profissional, que se tornou numa via de valorização do percurso educativo dos alunos e de elevação das suas expectativas. Algo que foi conseguido através de um intenso trabalho de aposta na qualidade das

---

<sup>242</sup> A ferramenta que define os referenciais de formação profissional e que estabelece as matrizes para os diferentes cursos que existem no ensino profissional.

aprendizagens desta oferta educativa e que é hoje reconhecido pelos alunos, ex-alunos e pelas empresas parceiras nesta modalidade de ensino. Sobre essas empresas, o Presidente da Direcção Pedagógica da Escola Profissional Bento Jesus Caraça considera que o seu envolvimento é fundamental para o sucesso da oferta educativa, mas sublinha os riscos de haver um financiamento directo às escolas ou aos cursos, uma vez que pode existir uma tentativa de limitar a autonomia educativa e de tornar a formação demasiado específica de acordo com as necessidades de uma empresa. Por este motivo, acredita que o modelo de financiamento público é o mais adequado e defende que um maior envolvimento por parte das empresas pode passar por outro tipo de contribuições que não financeiras. Esta mesma opinião justifica o facto de considerar que não são necessárias mais horas de formação em contexto de trabalho, precisamente porque a componente científica e tecnológica oferecida pela escola é mais abrangente e bastante relevante para o desenvolvimento de competências mais sociais, que serão depois úteis para acomodar potenciais alterações no mercado de trabalho. José Rui Ferreira não nega a importância da formação em contexto de trabalho para a aquisição de uma cultura empresarial que não é possível obter na escola, mas acredita que os jovens terão depois oportunidade de reforçar esta componente quando acabarem os cursos e ingressarem no mercado de trabalho.

Seguindo a minha linha argumentativa, Joaquim Santos declara que o ensino profissional não limita as oportunidades dos seus alunos nem lhes coloca quaisquer problemas de equidade devido ao seu contexto social, até porque os acompanha de forma mais próxima e lhes oferece sempre o caminho do prosseguimento de estudos. Admite, no entanto, que por vezes possa existir alguma falta de informação sobre as reais oportunidades oferecidas por esta oferta educativa, o que pode influenciar as escolhas dos jovens que a frequentam. Sobre o financiamento do ensino profissional, o dirigente da

FNE considera que o modelo não é adequado por dar origem a vários problemas de atrasos no reembolso de despesas que colocam em causa o bom funcionamento dos cursos e que obrigam as escolas a recorrer a empréstimos bancários para poderem suportar as suas despesas. Reconhece ainda uma falta de supervisão na aplicação dos Fundos Europeus para a Educação, que são muitas vezes desviados para outros fins. Contudo, considera também que uma maior participação das empresas não resolveria a questão, até porque o tecido empresarial português é composto maioritariamente por microempresas que não têm capacidade nem para financiar o sistema de ensino profissional, nem para receberem um fluxo muito elevado de jovens, pelo que também não considera viável aumentar o número de horas de formação em contexto de trabalho.

Na opinião de Piedade Pereira, o ensino profissional não só não segrega nem limita os jovens e as suas oportunidades futuras, como tem mesmo a capacidade de orientar e de qualificar aqueles jovens que se encontram perdidos no sistema de educação por estarem desencantados e desmotivados com o modelo pedagógico dos cursos científico-humanísticos. Admite, contudo, que possa existir uma assimetria entre o litoral e o interior, onde um jovem que conclua o ensino profissional possa ter mais dificuldade em aceder a certos meios. Mas acrescenta que esta dificuldade também se coloca para os que concluem um curso científico-humanístico, por ser um problema decorrente das fortes assimetrias regionais em Portugal e não um efeito do ensino profissional. No que diz respeito à organização do sistema de ensino profissional, a Directora da Escola de Comércio de Lisboa considera não só que um maior envolvimento das empresas não tem que se traduzir em investimento financeiro, antes em diversas formas de dinamização da oferta formativa, mas também que mais importante do que ter um elevado número de horas da formação em contexto de trabalho é desenvolver nas empresas uma consciência responsável daquilo que é participar da formação destes jovens.

João Carlos Costa considera que o argumento que questiona a equidade do ensino profissional para os alunos oriundos de contextos sociais menos favoráveis não tem qualquer sentido, até porque nesta oferta educativa os alunos aprendem a aprender para que possam mais facilmente adaptar-se às constantes mudanças no mercado de trabalho actual. Assim, e porque na ATEC o modelo alemão está muito presente, é da opinião de que as empresas deveriam ter um maior envolvimento nesta modalidade de ensino, mas este é um passo dificultado pelo facto de os fundos comunitários terem sustentado esta via de ensino desde o início. Em relação aos currículos da oferta formativa, João Carlos Costa avança que a ATEC é bastante activa no desenvolvimento de novos referenciais para o Catálogo Nacional de Qualificações, uma posição que nem sempre é bem recebida, mas não julga haver um bom equilíbrio na carga horária das componentes dos cursos do ensino profissional.

Em suma, nenhum entrevistado considerou que o ensino profissional colocava problemas de equidade aos alunos, tendo sido várias vezes referido até o facto de muitas vezes ter um efeito contrário e de orientar os alunos de uma forma que não seria possível se se mantivessem num curso científico-humanístico. Sobre um maior envolvimento das empresas no ensino profissional a ideia geral também ficou clara: poderia ser benéfico mas a economia portuguesa não tem estrutura para tal. Assim, o ponto mais importante nesta questão parece ser a necessidade de garantir que as empresas estão bem preparadas para receber os jovens e para colaborar genuinamente na sua formação e não os encarar como mão-de-obra barata. De referir apenas que houve duas opiniões dissonantes relativamente a esta apreciação geral: uma que defendeu que a sua experiência lhe mostrou que há várias empresas dispostas a participar mais activamente, até de um ponto de vista financeiro; e uma outra que considerou perigoso um envolvimento das empresas

no financiamento dos cursos por considerar que poderiam por em risco a autonomia pedagógica das escolas.

<b>Perspectiva individual sobre estrutura organizativa do sistema de ensino profissional: principais resultados</b>	
<b>Equidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensino profissional não promove segregação social nem limita a igualdade de oportunidades dos alunos oriundos de contextos sociais menos favorecidos.</li> </ul>
<b>Financiamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecido empresarial português não tem a dimensão necessária para financiar directamente o ensino profissional, mas podem fazê-lo através de outros mecanismos.</li> </ul>
<b>Currículo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número actual de horas de formação em contexto de trabalho está equilibrado e mais importante do que quantidade é qualidade: importa fomentar uma cultura de responsabilidade social nas empresas para que invistam genuinamente na formação dos jovens quando os recebem.</li> </ul>

### *7.3.3. Possibilidade de reprodução de boas práticas e propostas para melhoria do sistema de ensino profissional*

<b>Tópico 3</b>	11. Que opinião tem sobre o sistema dual alemão?
	12. Considera que seria possível alcançar no contexto português o nível de compromisso que existe entre os parceiros sociais na Alemanha?
	13. Enumere três práticas que, na sua opinião, melhorariam o sistema de ensino profissional em Portugal.

Para o último tópico destas entrevistas, a escolha recaiu sobre questões que visassem apurar a opinião dos entrevistados relativamente ao modelo de ensino profissional alemão, na sua forma de sistema dual que foi abordada no capítulo 4 desta investigação, e à hipótese de reproduzir alguns dos elementos que o tornam mundialmente reconhecido. Para terminar estas entrevistas, pediu-se ainda aos entrevistados que identificassem três elementos que adoptariam ou que alterariam com o objectivo de melhorar o sistema de ensino profissional em Portugal.

Sobre o sistema dual alemão, David Justino salienta a tradição muito forte que o acompanha e que o tem bem enraizado na sociedade, bem como a sua elevada qualidade tanto ao nível da oferta em contexto escolar como da oferta em contexto empresarial. No

entanto, nota que este sistema tem características muito próprias que foram desenvolvidas para que permitisse o crescimento industrial da Alemanha. Assim, a sua opinião é de que o sistema não deve ser imitado na sua dimensão organizacional, podendo-se no entanto recolher alguma inspiração na dimensão dos seus conteúdos. Sobre o compromisso entre parceiros sociais, o ex-Ministro da Educação não considera ser um problema em Portugal, uma vez que pela sua experiência testemunhou sempre disponibilidade tanto dos sindicatos como dos empregadores para se alcançarem soluções concretas para os problemas.

Para Nuno Crato, o sistema dual alemão é um modelo de excelência, reconhecido internacionalmente e que contribui bastante para garantir taxas de desemprego residuais no país. Todavia, a falta de permeabilidade do sistema e a reduzida dimensão da componente científica-humanística dos cursos são pontos a melhorar, por forma a que os jovens possam reverter a sua decisão de escolher esta via e que as qualificações atribuídas sejam mais flexíveis e se adaptem melhor às constantes mudanças no mercado de trabalho actual. Em relação à possibilidade de semelhante consenso no diálogo social em Portugal, o ex-Ministro da Educação mostra-se bastante céptico sobre as possibilidades reais de negociar com os parceiros sociais, principalmente com os sindicatos. Aqui identifica como principal obstáculo o maior sindicato dos professores, que afirma ser dirigido por um membro do Partido Comunista Português e de funcionar como “correia de transmissão” desse mesmo partido, sendo a sua postura nas reuniões de concertação social sempre conflituante e nunca construtiva. Crato reconhece que alguns sindicatos têm uma postura diferente e estão mais abertos ao diálogo, contudo o facto de existir uma cúpula sindical que centraliza praticamente todas as questões sobre a educação em Portugal dá origem a este “conflito permanente”.

Na opinião de Bagão Félix, a experiência de ensino profissional na Alemanha é bastante bem-sucedida em preparar os jovens para o momento em que integram o mercado de trabalho, onde chegam já familiarizados com a profissão que vão desempenhar e não se sentem um corpo estranho, o que lhes permite manter uma taxa de desemprego jovem frequentemente abaixo da taxa de desemprego normal. Por outro lado, é um sistema marcado por uma forte tradição de cogestão, onde o espírito público é bastante vincado e onde existe uma clara consciência dos benefícios da repartição de resultados que resultam desta cooperação. No que respeita à possibilidade de reproduzir este modelo de cogestão, o ex-Secretário de Estado considera muito difícil, na medida em que a organização do trabalho em Portugal ainda está muito marcada por uma lógica marxista de tensões entre trabalhadores e empregadores, não obstante os progressos das últimas décadas. Na sua opinião, não é que exista uma oposição clara e assumida ao ensino profissional, mas também não se assiste a uma atitude proactiva por parte dos parceiros sociais para serem agentes da mudança, acabam por delegar sempre no estado essa função.

Sobre o sistema dual alemão, Fernando Medina destaca dois pontos principais. Por um lado, é um sistema muito estratificado e que limita fortemente as opções dos alunos em termos de prosseguimento de estudos. E por outro lado, é um sistema que foi desenhado tendo em conta uma conjuntura muito própria e um contexto muito específico, do ponto de vista económico, social, industrial e empresarial, que não permite que seja reproduzido fora desse ambiente. Um dos elementos que torna este sistema tão único é precisamente a questão do compromisso entre os parceiros sociais, algo que o ex-Secretário de Estado considera ser muito difícil replicar na realidade portuguesa. Considera que o diálogo social é pouco estruturado e que os actores sindicais e patronais não têm força suficiente na sua acção, que acaba por se dirigir mais a tentativas de

influenciar directamente o processo político a seu favor em vez de se focar na negociação para benefício comum.

De acordo com Alexandra Figueiredo, construiu-se uma narrativa em torno do sistema dual alemão que se disseminou muito rapidamente, o que não considera ser exactamente positivo. A sua experiência de contacto com esta realidade mostrou-lhe que é de facto um modelo interessante por valorizar a diversidade e também que existe uma predisposição muito grande das empresas alemãs em dele participar. Contudo, considera que existem também problemas que devem ser tidos em consideração e que devem moderar qualquer tentativa cega de importação do sistema para Portugal, onde o sistema dual tem o lugar e a dimensão que deve ter, não havendo nem espaço nem desejabilidade para muito mais. A forma como o ensino profissional está desenhado é perfeitamente adequado à realidade portuguesa, sendo só necessário garantir que a componente de formação em contexto de trabalho decorra com a qualidade que se espera. Relativamente ao compromisso social, a representante da ANQEP acredita que estão criadas – e desde há muito tempo – todas as condições de um ponto de vista das sedes das estruturas de formação para que os parceiros sociais se envolvam activamente no desenvolvimento estratégico do ensino profissional. O que pode estar a faltar, acrescenta, é uma maior abertura a esta participação também no terreno, por parte da comunidade e das escolas que devem ser receptivas e incentivar os processos de colaboração.

José Rui Ferreira considera que o sistema dual alemão tem várias limitações, das quais destaca o facto de os jovens não serem considerados alunos, mas antes trabalhadores com um salário pago pelas entidades empregadoras, e que por isso não faz sentido pensar em importá-lo para Portugal. Não só porque se trata de um modelo que implica um envolvimento da sociedade que seria “impensável” na realidade portuguesa, mas também porque o sistema de ensino profissional que temos é um caso de estudo e de sucesso.

Sobre o envolvimento dos parceiros sociais, o Presidente da Direcção Pedagógica da Escola Profissional Bento Jesus Caraça defende que tanto os sindicatos como os empregadores estão envolvidos e comprometidos em valorizar esta oferta educativa porque testemunham directamente a sua qualidade. Contudo, acrescenta que esta mesma atitude já não vê nos vários Governos, que apesar de afirmarem sempre um empenho na promoção do ensino profissional depois falham em dotá-lo dos meios necessários ao seu adequado funcionamento.

Para Joaquim Santos, o sistema dual alemão é demasiado fechado e promove muito pouco a permeabilidade entre vias de ensino, o que é bastante limitador para os alunos. Por outro lado, está inserido numa sociedade onde o tecido empresarial tem uma grande expressão e onde as empresas, por uma questão de tradição e dimensão, estão muito dispostas a participar. No entanto, e também devido a esta estreita ligação com as empresas, acrescenta que muitas vezes os cursos oferecidos estão muito ligados a necessidades específicas das entidades empregadoras, em vez de se orientarem para qualificações mais gerais, pelo que se torna mais difícil adaptar a uma eventual alteração na estrutura do mercado de trabalho.

Também na opinião de Piedade Pereira, o sistema dual alemão é demasiado fechado e muito orientado para as necessidades imediatas das empresas, o que acaba por prejudicar o desenvolvimento de competências gerais que são fundamentais para as profissões muito voláteis do século XXI. Ainda que este modelo resulte em retornos mais imediatos, a longo-prazo gera maiores dificuldades porque o mais importante no mundo actual é conseguir uma formação de banda larga que prepara os alunos para que consigam requalificar-se rapidamente se o mundo do trabalho assim o exigir. Sobre o diálogo social, a directora da Escola de Comércio de Lisboa considera que o consenso é muito difícil de obter porque existem visões distintas e algo confusas sobre o que são os objectivos do

ensino profissional e também porque o Governo não assume o papel de moderador nem revela uma atitude clara de valorização e confiança nesta modalidade de ensino.

Por outro lado, João Carlos Costa afirma que a grande vantagem do sistema dual alemão é a sua capacidade de promover uma integração mais fácil no mercado de trabalho, uma vez que os jovens são treinados para o quotidiano da realidade empresarial desde o primeiro dia do seu curso. No entanto, é também importante notar a importância do envolvimento tanto das empresas como dos sindicatos alemães, que contribui não só para a consistência e qualidade da oferta educativa, mas também para o reconhecimento que a sociedade faz desta opção. E, não obstante as melhorias que se têm verificado nas últimas décadas, este compromisso por parte dos parceiros sociais é um elemento que em Portugal precisa de ser mais estimulado. Para isso, o director-geral da ATEC considera que tem que haver uma aproximação entre ambas as partes: as empresas precisam de fomentar uma visão estratégica que reconheça a importância de contribuir verdadeiramente para esta oferta educativa; e os sindicatos precisam de perder o receio de que esta via de ensino promova a segregação social dos alunos.

Em suma, a larga maioria dos entrevistados considera que o sistema dual alemão é demasiado fechado e demasiado orientado para as necessidades específicas das empresas, acabando por negligenciar a formação nas competências gerais e a capacidade de os jovens adaptarem a sua qualificação aos desafios do mercado de trabalho actual e ainda por limitar a permeabilidade entre vias de ensino. Ainda que seja reconhecido o valor deste modelo, pela tradição que transporta, pela forma como se enraizou na sociedade alemã e pelo contributo para a reduzida taxa de desemprego, a opinião geral é de que não deve ser importado. Já sobre o nível de compromisso dos parceiros sociais, é um elemento que pode inspirar a realidade portuguesa na busca por uma maior proximidade e por um maior consenso entre sindicatos e empresas sobre a importância

de investir e valorizar o ensino profissional, através da promoção de uma maior responsabilidade social.

<b>Possibilidade de reprodução de boas práticas para melhoria do sistema: principais resultados</b>	
<b>Sistema alemão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não deve ser reproduzido</li> <li>• Muito fechado e orientado para competências específicas</li> <li>• Dificulta permeabilidade entre vias</li> <li>• Próprio do contexto para o qual foi desenvolvido</li> </ul>
<b>Consenso no diálogo social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode inspirar Portugal a melhorar</li> <li>• Alcançar maior compreensão mútua entre sindicatos e empresas</li> <li>• Governo pode orientar entendimento</li> </ul>

Por fim, David Justino identificou como prioridades de acção para melhorar o sistema de ensino em Portugal a construção de um currículo diferente mas não mais fácil; uma maior proximidade entre as escolas e as empresas que envolva alguma mobilidade de formadores entre os dois locais de formação; e ainda uma maior racionalidade na identificação das necessidades efectivas que devem resultar daquilo que o mercado de trabalho identifica e não do que é a disponibilidade dos recursos existentes, para que não se criem falsas expectativas sobre a empregabilidade da oferta.

Para Nuno Crato, as três práticas a adoptar passam pela criação de duas vias de ensino profissional, uma de qualificação alternativa aos cursos científico-humanísticos e uma de recuperação de alunos com percursos marcados pelo insucesso; pelo maior envolvimento das empresas que devem contribuir com recursos financeiros; e por um Ministério da Educação que seja menos interventivo e que deixe as escolas fazerem parcerias e colaborarem directamente com as empresas, com as autarquias e com outras estruturas da comunidade local, por forma a desenvolverem uma oferta educativa mais adequada à região em que se encontram inseridas.

Na opinião de Bagão Félix, é fundamental aumentar a formação em escolas profissionais, onde a cultura do ensino profissional está mais enraizada e onde as escolhas

são feitas por convicção, por oposição às escolas secundárias onde o ensino profissional é mais encarado como via de recurso; também aumentar o grau de financiamento extra-público e extra-comunitário, por forma a reduzir o risco moral da participação das empresas; e ainda alargar esta oferta educativa aos novos desafios da modernidade profissional, às novas profissões. O ex-Secretário de Estado identifica a disseminação de informação detalhada e promoção do escrutínio sobre os agentes desta via de ensino como um quarto elemento que merece referência nesta lista de práticas a adoptar para melhorar o ensino profissional.

Já Fernando Medina considera que o mais importante é, por um lado, apostar na valorização do ensino profissional como um caminho para a qualificação dos jovens e para aumentar o capital de competências da população em geral; por outro lado, apostar na qualidade das infraestruturas escolares, principalmente das escolas secundárias; e, por fim, afirmar a importância do valor da educação em geral, uma educação que se quer de qualidade e qualificante e que seja diversa em percursos educativos entre os quais os alunos possam passar de acordo com os seus interesses e motivações.

De acordo com Alexandra Figueiredo, a alteração mais urgente que tem que ser feita consiste na revitalização do catálogo nacional de qualificações e na actualização dos referenciais de formação, para que se invista no desenvolvimento das competências gerais, sociais, cognitivas, que são necessárias para os jovens conseguirem depois adaptarem a sua vida profissional às suas escolhas e ao evoluir do mercado de trabalho. Um outro elemento que importa desenvolver é a área da orientação escolar e profissional, para que se possa garantir um conhecimento adequado daquilo que é o ensino profissional, bem como das possibilidades que oferece de prosseguimento de estudos ou de inserção no mercado de trabalho e para que se possam difundir boas práticas e bons exemplos, por forma a desconstruir o estigma social que ainda existe. Em terceiro lugar,

a representante da ANQEP considera também que é necessário investir na formação dos professores do ensino profissional, principalmente na componente técnica.

José Rui Ferreira identifica como principais desejos de mudança uma maior aposta no desenvolvimento cultural dos alunos, sobre questões de cidadania, participação cívica e outras que os preparem para as questões sociais do mundo em que vivemos; e também uma reforma institucional do modelo de financiamento do ensino profissional.

Na óptica de Joaquim Santos, as práticas para melhorar esta via de ensino têm de incluir uma solução para a questão da dupla tutela e para as dificuldades de operacionalização que daí decorrem; também um afinamento do modelo de financiamento, que pode manter a sua estrutura mas que tem que ser mais ágil em fazer os pagamentos às escolas; ainda um investimento na atractividade desta oferta educativa, através da disponibilização de mais informação juntos dos jovens e das suas famílias; e, por fim, um aprofundamento do diálogo social e dos esforços dos parceiros sociais em negociar tendo em vista a valorização do ensino profissional.

Para Piedade Pereira, o elemento principal que defende precisar de uma mudança urgente está relacionado com a questão das práticas pedagógicas que devem visar o desenvolvimento das competências para o século XXI. Para conseguir isto, sublinha, é fundamental investir na formação dos professores e promover um espírito de equipa mais acentuado entre professores e também entre professores e alunos, as práticas pedagógicas devem ser inclusivas, organizadas por projectos e centradas no aluno e no seu desenvolvimento individual.

Por último, João Carlos Costa afiança que o ensino profissional beneficiaria de uma maior coordenação das diferentes tutelas, podendo mesmo criar-se um Conselho Nacional para a Formação que funcionasse de facto como coordenador operacional e que pudesse definir a estratégia para este sector. Em segundo lugar, destaca a importância de

se apostar seriamente na divulgação e na comunicação daquilo que é o ensino profissional e dos seus objectivos, partilhando-se os bons exemplos e corrigindo-se os maus. E por outro lado salienta a posição das empresas, a quem falta muitas vezes a visão estratégica necessária para compreender que formar jovens não é só para benefício dos próprios, mas para benefício da própria empresa e da economia em geral que vai beneficiar mais de uma mão-de-obra mais qualificada.

Concluindo, o elemento que foi mais vezes identificado como sendo fundamental desenvolver para melhorar o sistema de ensino profissional em Portugal foi a necessidade de combater o estigma e o preconceito social e desfazê-lo através da disseminação de informação e da partilha dos bons exemplos e das boas práticas. Adicionalmente, foi referida várias vezes a necessidade de as empresas se envolverem mais na oferta formativa e terem uma visão estratégica mais consciente do seu papel de responsabilidade social na formação dos jovens, que deve ser de qualidade e deve garantir a aquisição das competências necessárias para uma vida profissional bem-sucedida. Sobre o modelo de financiamento também se registaram alguns comentários, principalmente sobre a necessidade de o tornar mais estável e mais ágil, tendo havido também quem defendesse que haver uma maior diversidade de fontes não-públicas. Por fim, houve ainda alguma tendência no sentido de ser importante clarificar a questão da coordenação das tutelas e de apostar no desenvolvimento de competências gerais, mais orientadas para aspectos próprios da sociedade do século XXI e que são fundamentais para que os jovens consigam requalificar-se rapidamente num mercado de trabalho tão volátil como o actual.

#### **Propostas para melhorar o sistema de ensino profissional: principais resultados**

- Apostar em campanhas de divulgação de informação e de partilhas de bons exemplos para combater preconceito;
- Promover um maior envolvimento e comprometimento por parte das empresas;
- Introduzir mecanismos de agilização de pagamentos no modelo de financiamento;
- Investir no desenvolvimento de competências gerais exigidas pela sociedade tecnológica do século XXI;
- Clarificar a questão da dupla tutela.

#### 7.4. Entrevistas complementares com actores políticos

Tal como explicado com maior detalhe na metodologia desta investigação, após a elaboração das entrevistas exploratórias aos vários agentes que intervêm e participam no ensino profissional, decidiu-se fazer uma segunda ronda de entrevistas com o objectivo de melhor esclarecer alguns pontos que foram levantados precisamente nas entrevistas apresentadas na secção anterior. Estas entrevistas complementares dirigiram-se unicamente a ex-deputados (ou, em poucos casos, a ainda hoje deputados) dos cinco partidos políticos com assento parlamentar que tinham sido membros das Comissões Parlamentares de Educação entre 2005 e 2015, o período que como já vimos registou a maior expansão do ensino profissional. O objectivo era obter um relato mais cru e que estivesse mais baseado num conhecimento prático sobre aquilo que eram as discussões em sede parlamentar sobre o ensino profissional, por forma a poder aferir as posições dos diferentes partidos.

Deste modo, foram contactados – ou por telefone, ou por email ou através das redes sociais – um total de 39 ex-deputados dos cinco grupos parlamentares<sup>243</sup> e foram obtidas 24 respostas. Houve ainda três casos em que os contactados demonstraram num primeiro momento abertura para conceder a entrevista, mas posteriormente a mesma acabou por não se concretizar por falta de resposta. Por terem sido recebidas duas respostas negativas, realizaram-se então um total de 22 entrevistas:

---

<sup>243</sup> No total, foram contactados 3 representantes do Bloco de Esquerda, 3 do CDS-PP, 3 do PCP, 13 do Partido Social Democrata e 14 do Partido Socialista.

**Tabela 8: Entrevistados durante a fase complementar sobre o ensino profissional em Portugal<sup>244</sup>**

BE	<ul style="list-style-type: none"><li>• Luís Monteiro</li><li>• Luís Fazenda</li></ul>
CDS-PP	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diogo Feio</li><li>• Abel Baptista</li><li>• Michael Seufert</li></ul>
PCP	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ana Mesquita</li><li>• Miguel Tiago</li><li>• Rita Rato</li></ul>
PSD	<ul style="list-style-type: none"><li>• Emídio Guerreiro</li><li>• Isilda Aguincha</li><li>• José Ferreira Gomes</li><li>• José Prata</li><li>• Nilza de Sena</li><li>• Duarte Marques</li><li>• Pedro Duarte</li></ul>
PS	<ul style="list-style-type: none"><li>• José Bravo Nico</li><li>• Manuel Mota</li><li>• Fernando Cabral</li><li>• António José Seguro</li><li>• Luiz Fagundes Duarte</li><li>• Teresa Damásio</li><li>• Manuela Melo</li></ul>

Estas entrevistas complementares foram compostas apenas por três perguntas – que incidiam sobre a percepção institucional sobre o ensino profissional, sobre a relação desta oferta educativa com a promoção da igualdade de oportunidades e também sobre a possível influência de grupos de interesse ou pressão na tomada de decisões sobre esta política – e realizaram-se entre os dias 28 de Fevereiro e 28 de Abril de 2020, a quase totalidade por telefone<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> Os nomes dos partidos que constam da tabela surgem de acordo com a ordem alfabética e por recurso ao acrónimo de cada um, já os nomes dos ex-deputados surgem pela ordem cronológica da realização da entrevista. Esta será também a ordem pela qual será apresentada a opinião de cada entrevistado nas secções que se seguem. De notar ainda que foram entrevistados dois deputados – Luís Monteiro e Ana Mesquita – que não cumprem o requisito de terem sido deputados entre 2005 e 2015, uma vez que iniciaram as suas funções parlamentares apenas em Outubro de 2015. No entanto, tendo em conta que para ambos os partidos se obtiveram contributos que cumpriram o requisito inicialmente definido, foi decidido incluir também a perspectiva destes dois deputados, que amavelmente aceitaram participar nesta investigação após facilitação através de contacto pessoal.

<sup>245</sup> De acordo com o planeado, todas as entrevistas deveriam ter sido realizadas presencialmente, à semelhança do que aconteceu com as entrevistas exploratórias tanto em Portugal como na Alemanha. No entanto, devido à situação de pandemia mundial de covid-19 e às medidas de isolamento social adoptadas

#### 7.4.1. *Percepção institucional sobre o ensino profissional*

1. Que percepção tinha o partido que representava sobre o ensino profissional?

- **BE**

De acordo com Luís Monteiro, o BE defende uma visão que se distingue de algumas concepções mais românticas, de acordo com a qual a educação não tem necessariamente que ser um ensinamento de aplicação rápida. Sublinha a importância de existir um pluralismo de vias de ensino diferentes, com áreas científicas e com modelos pedagógicos diferentes, contudo nota que o paradigma tradicional do ensino profissional o define como uma via de recurso para os alunos com dificuldades de aprendizagem, algo que acabou por tornar a oferta mal vista. E aquilo que aconteceu desde 2008 prova, na sua opinião, precisamente isto: o aumento significativo no número de estudantes no ensino profissional não foi resultado de uma promoção desta oferta educativa ou de um aumento da sua qualidade, mas antes uma forma encontrada para que a escola pública pudesse encontrar uma solução para os alunos com maiores dificuldades e garantir o cumprimento de metas internacionais. Assim, o BE acredita que deve existir de facto pluralismo e liberdade nas escolas dos percursos educativos, mas que deve haver igual respeito por todos os alunos e garantir que não existe precedência de uns sobre os outros.

Opinião semelhante é expressa por Luís Fazenda que considera, no entanto, que a questão da segregação social no ensino tem evoluído de forma positiva, ainda que muito lentamente, nos últimos anos. Em sentido contrário a esta evolução, nota apenas a criação dos cursos vocacionais em 2014, uma iniciativa que desrespeitava a Constituição da República Portuguesa no seu artigo 73, por cristalizar dois troncos desiguais de ensino

---

em Portugal em Março de 2020, a larga maioria das entrevistas teve que ser realizada telefonicamente, com a exceção de 3 que puderam ainda acontecer de forma presencial.

obrigatório com selecção social. Ainda assim, acrescenta que o Bloco de Esquerda valoriza um ensino profissional de qualidade, tanto num plano educativo, como num plano social, desde que seja uma opção que garanta sempre o prosseguimento de estudos, nomeadamente o acesso ao ensino superior.

- **CDS-PP**

Segundo Diogo Feio, a partir do início dos anos 2000 houve um salto quantitativo importante para o ensino profissional, que levou a que se pensasse e desenhasse um ordenamento legal e jurídico robusto para esta modalidade de ensino. Por outro lado, o discurso sobre a educação passou a enfatizar não só a necessidade de adaptar a oferta educativa às necessidades do mercado de trabalho, mas também a importância de desenvolver mais uma via que permite aceder ao ensino superior. Na sua opinião, a preocupação com a valorização do ensino profissional partiu do poder político, nos mandatos de David Justino e de Maria de Lurdes Rodrigues, e foi depois acompanhada e seguida pelos sindicatos.

Para Abel Baptista, o mais importante é que o ensino profissional seja uma modalidade de ensino de qualidade e que seja equiparado aos cursos científico-humanísticos. Ou seja, o ensino profissional não deve ser nunca visto e tratado como uma mera via alternativa para os alunos com percursos académicos mais atribulados.

Michael Seufert é da mesma opinião e sublinha a importância do ensino profissional em constituir mais um caminho que leva os alunos até ao ensino superior, principalmente no contexto do alargamento da escolaridade obrigatória, uma opção política que, não obstante as suas nobres motivações, careceu de adequada preparação. O CDS-PP sempre teve uma visão bastante positiva do ensino profissional, na medida em que permite, por um lado, qualificar a população estudantil respeitando as suas

motivações e interesses e, por outro lado, promover a valorização social de determinados ofícios. Todavia, nota que ainda persiste por parte dos pedagogos e da própria ciência da educação algum preconceito contra esta oferta educativa, vista como uma via menor, que decorre do desmantelamento das escolas industriais após a queda da ditadura e que importa combater.

- **PCP**

A visão do Partido Comunista Português é, de acordo com Ana Mesquita, a de que a educação deve visar a formação da cultura integral do indivíduo de uma maneira harmoniosa, ou seja, os alunos não devem ser privados do contacto com nenhuma área do conhecimento. Por este motivo, o ensino profissional deve ser tratado como uma via tão digna quanto os cursos científico-humanísticos, em vez de ser encarado como uma via alternativa de resolução de problemas. Deste modo, deve haver um reconhecimento público do ensino profissional para que os alunos o entendam como uma via de continuação de estudos que os prepara para serem cidadãos do mundo e não como o fim da linha que apenas visa a sua integração no mercado de trabalho.

Também para Miguel Tiago, este desenvolvimento integral do indivíduo pressupõe que a valorização das aptidões profissionais não conflitua com a aquisição de conhecimentos científicos nem com a capacidade de aplicar esses mesmos conhecimentos. E na óptica do partido que representa, o principal problema do ensino profissional em Portugal é que falha precisamente na combinação destes elementos no desenvolvimento dos alunos, promovendo uma separação entre alunos de acordo com as suas dificuldades e perpetuando as desigualdades sociais. Assim, esta modalidade de ensino só pode existir se os ofícios forem valorizados sem que haja um afunilamento do

percurso educativo: a escola deve ser de via única e conter formação em todas as áreas do saber para todos os alunos.

Já Rita Rato considera que há uma desvalorização transversal do ensino profissional em Portugal – em termos de condições, de apoio, da possibilidade de prosseguimento de estudos e de abuso da formação em contexto de trabalho – e que foi sempre esta a preocupação do Partido Comunista Português. Adicionalmente, acusa também os sucessivos Governos de terem usado o ensino profissional para cumprir metas estatísticas de conclusão de estudos, impostas por organismos internacionais, sem ter havido uma real preocupação com a sua qualidade.

- **PSD**

O ensino profissional constitui, na óptica de Emídio Guerreiro, um excelente contributo para a formação dos jovens, uma vez que a componente de formação em contexto de trabalho potencia a empregabilidade futura dos alunos. Por outro lado, é também uma ferramenta bastante útil na qualificação de técnicos intermédios e no reforço da competitividade da economia, que beneficia bastante do aumento generalizado de qualificações. Um outro elemento bastante importante desta modalidade de ensino, e que pode ajudar a combater o risco de desvalorização social, é a possibilidade que foi sempre garantida, desde o seu início, de prosseguimento de estudos.

A mesma preocupação de atender aos interesses e às motivações dos jovens e de dar resposta ao mercado de trabalho através da formação de técnicos intermédios qualificados foi também referida por Isilda Aguincha como uma das principais vantagens do desenvolvimento do ensino profissional. Adicionalmente, afirmou que a expansão que esta modalidade de ensino registou a partir de 2004/2005 teve precisamente por base esta

necessidade de qualificar pessoas e não simplesmente a massificação do acesso por forma a resolver questões de insucesso escolar.

Já para José Ferreira Gomes, ainda que tenha havido um grande esforço por parte de vários agentes da sociedade civil no sentido de o promover a partir de 1989, o ensino profissional foi sempre bastante esquecido nas preocupações políticas. De acordo com a sua opinião, o mercado político é bastante mais atento e responsivo aos interesses e à pressão exercida pelos grupos sociais que representam o ensino científico-humanístico, acabando por relegar o ensino profissional para uma posição de menor importância no contexto do sistema educativo português.

José Prata reafirma a importância que o PSD sempre atribuiu ao ensino profissional, enquanto via alternativa de conclusão do ensino secundário e lembra que foi sempre um assunto presente nos diferentes programas do partido para as políticas públicas da educação.

Referindo-se à sua experiência pessoal no desenvolvimento desta oferta educativa a partir de 2011, Nilza de Sena sublinha o pressuposto de que era crucial reduzir o abandono escolar, um objectivo que orientava todas as opções de políticas públicas educativas naquele período. Deste modo, e no contexto de restrições financeiras que o país enfrentava na altura, o ensino profissional pela diversidade da sua oferta e pela maior proximidade ao tecido económico foi utilizado como uma alavanca para conseguir alcançar esta redução e promover a inclusão de todos os alunos. Na sua opinião, as vantagens do ensino profissional são inegáveis e não constituem uma “teimosia ideológica”, tal como prova a significativa variação da taxa de abandono escolar precoce, que caiu de 25% para 13,7% em apenas quatro anos.

Segundo Duarte Marques, o PSD tem desde sempre defendido a relevância do ensino profissional como uma alternativa viável e digna, capaz de melhor preparar os

alunos para as etapas seguintes do seu percurso educativo. Adicionalmente, e como forma de combater o argumento de que esta é uma via menor e mais fácil destinada aos alunos com maiores dificuldades, os Sociais Democratas têm também promovido o aprofundamento da exigência e da qualidade desta oferta educativa, mantendo, todavia, a sua flexibilidade na definição de percursos educativos mais adequadas aos interesses e motivações dos alunos.

Por fim, apesar de subscrever o reconhecido contributo desta modalidade de ensino para a formação de quadros especializados em determinadas áreas, Pedro Duarte considera que o ensino profissional gera sentimentos mistos nas estruturas do PSD, onde ainda é também visto como uma opção subalterna no contexto global do sistema de educação, orientada para os jovens que precisavam de uma solução para concluir o ensino secundário obrigatório. Devido a esta questão cultural que ainda subsiste, afirma, foram de facto tomadas algumas decisões relativamente a esta oferta educativa, mas sempre condicionadas que acabaram por se revelar passos ténues e lentos, nunca constituindo uma opção estratégica e clara de fomento e valorização do ensino profissional.

- **PS**

Segundo José Bravo Nico, durante os anos em que esteve na Assembleia da República enquanto deputado, o ensino profissional nunca foi um assunto de grande actualidade. A Associação Nacional de Escolas Profissionais era recebida com alguma regularidade e a Comissão Parlamentar ouvia as suas preocupações que se reportavam essencialmente ao modelo de financiamento e aos atrasos na disponibilização dos meios necessários para as escolas poderem funcionar adequadamente e também à existência simultânea de várias redes com oferta equivalente e redundante que dispersam os esforços de promoção.

De acordo com o relato de Manuel Mota, o início dos anos 2000 ficou marcado por um momento de aposta estratégica no ensino profissional, onde se distinguiam dois grupos: os que defendiam que esta modalidade de ensino deveria preservar a sua estreita ligação ao mercado de trabalho e os que acreditavam que se deveria generalizar e ser integrada nas escolas secundárias. E apesar de o próprio se encontrar entre os que constituíam o primeiro grupo, reconhece que o segundo conseguiu alcançar uma posição de vantagem e de ver implementado o modelo de integração. Na sua opinião, as escolas secundárias são bastante endogâmicas e o seu corpo docente tem essencialmente conhecimentos científicos, o que prejudica o ensino profissional pois esta é uma via onde defende dever existir um corpo docente que tenha uma actividade profissional externa pois só assim é possível trazer para a sala de aula os elementos de inovação e prática que são fundamentais para garantir a qualidade desta modalidade de ensino. Porque isto não acontece actualmente, acrescenta, a aprovação de legislação e de um regime jurídico que cria vias educativas de natureza diferenciada não é suficiente para que na prática essas vias sejam assim tão diferentes, o que acaba por resultar num ensino profissional mais teórico e que não qualifica de forma adequada os técnicos que a economia precisa.

Já para Fernando Cabral, a grande expansão do ensino profissional que se verificou a partir de 2004/2005 teve como objectivo proporcionar aos jovens uma oferta diversificada, mais orientada para a formação prática e para uma integração mais fácil no mercado de trabalho. O facto de o ensino profissional permitir também o prosseguimento de estudos para o ensino superior foi outro factor que, na sua opinião, tornou esta modalidade de ensino mais atractiva.

A mesma opinião foi expressa por José António Seguro, que considera que a perspectiva do Partido Socialista sobre o ensino profissional foi sempre positiva, enquanto medida de valorização das pessoas e das suas qualificações.

Na perspectiva de Luiz Fagundes Duarte, o desenvolvimento do ensino profissional aconteceu em Portugal num contexto em que era necessário integrar um conjunto de alunos com motivações diferentes, que não consideram a formação teórica profissional atractiva e que por causa disso acabavam muitas vezes por abandonar o sistema educativo sem qualquer qualificação. E quando se compreendeu que uma oferta mais prática e mais próxima das empresas tinha a capacidade de manter estes alunos interessados na escola e motivados nas suas aprendizagens, o ensino profissional cresceu.

De acordo com Teresa Damásio, o PS orientou sempre os seus esforços para, através de normativos legais, promover a legitimação e a valorização do ensino profissional, uma tarefa que nem sempre se revelou fácil devido à percepção social negativa que acompanhava esta modalidade de ensino desde a sua extinção na década de 1970. E apesar de se terem cumprido os objectivos políticos de valorização desta oferta educativa, considera que ainda não foram completamente alcançados os resultados pretendidos junto da população em geral, apesar de reconhecer progressos importantes obtidos nas décadas mais recentes.

Para Manuela Melo, a posição do Partido Socialista sempre foi bastante clara quanto à importância de desenvolver o ensino profissional como ferramenta de democratização do ensino, que deveria ter a capacidade de chegar a todos os jovens independentemente das suas necessidades. Assim, foi no sentido de combater o abandono e o insucesso escolar que se promoveu o desenvolvimento de vias alternativas, com um grande envolvimento das escolas na definição da oferta que mais se adequava à sua comunidade, mas sempre garantindo que não se tratava de uma via para terminar a carreira e que poderiam ingressar no ensino superior se assim o desejassem.

#### *7.4.2. Relação do ensino profissional com a promoção da igualdade de oportunidades*

2. Na sua opinião, como é que o ensino profissional se relaciona com a promoção de igualdade de oportunidades através da educação?

- **BE**

Para Luís Monteiro, combater as desigualdades sociais não passa apenas por aumentar a quantidade, mas também a qualidade da oferta educativa. E no caso do ensino profissional, se é verdade que no período mais recente se assistiu a uma expansão significativa da quantidade, o mesmo não se pode dizer da qualidade. Por este motivo, considera que a contribuição desta modalidade de ensino para o aumento da igualdade de oportunidades através da educação não é plena, existindo uma “simulação da igualdade” porque se aumenta a quantidade mas não se garante a qualidade desta oferta, perpetuando-se assim a elitização do ensino.

Segundo Luís Fazenda, apesar dos riscos reais de segregação dos alunos, o ensino profissional tem conseguido ganhar papel social e contribuir para a igualdade de oportunidades através das possibilidades, também elas reais, de qualificação dos alunos em perfis profissionais mais elevados. Por outro lado, também o facto de combinar a teoria e a prática faz com que esta oferta educativa seja mais adequada para a formação nas novas tecnologias e em áreas técnicas mais complexas, mas com elevado grau de empregabilidade, o que contribui também para a redução das desigualdades.

- **CDS-PP**

Sendo mais uma via de ensino que aumenta as possibilidades de escolha dos alunos no que diz respeito ao seu percurso educativo, Diogo Feio considera que o ensino

profissional constitui um elemento bastante importante na promoção da igualdade de oportunidades. Por um lado, porque inclui mais alunos no sistema de ensino e porque lhes fornece as competências necessárias para uma qualificação de sucesso e para rapidamente ingressarem no mercado de trabalho se for esse o seu objectivo. E por outro lado porque dá aos alunos que se sentiriam desmotivados com a teoria dos cursos científico-humanísticos e que potencialmente ficariam retidos no sistema, a possibilidade de chegarem ao ensino superior.

Já para Abel Baptista, é importante, no entanto, notar que o ensino profissional só pode funcionar como elevador social se promover o desenvolvimento das competências necessárias para a vida profissional. Ou seja, deve ser uma formação de carácter contínuo que deve ser complementada num momento posterior pelas próprias empresas, para que os jovens tenham a capacidade de adaptar frequentemente a sua qualificação no contexto de um mercado de trabalho altamente concorrencial e que está em permanente actualização.

Michael Seufert subscreve a relação avançada por Diogo Feio e sublinha a importância não só de um maior número de possibilidades de aceder a diferentes tipos de educação, mas também do grau de liberdade com que se faz essa escolha para que possamos assistir de facto a um aumento na igualdade de oportunidades. Na sua opinião, o combate às desigualdades não se faz através de uma igualitarização, mas antes do reconhecimento das diferenças e da criação de condições para que os jovens se possam desenvolver de acordo com as suas diferentes motivações e expectativas.

- **PCP**

Para Ana Mesquita, o ensino profissional só contribuirá efectivamente para a igualdade de oportunidades se for uma oferta educativa valorizada, se trazer sucesso

educativo no contexto do sistema de educação e se permitir a continuidade para o ensino superior. De outra forma, se os alunos e a sociedade em geral encarar esta via de ensino como um encurtamento do seu percurso educativo, então as desigualdades serão ainda mais exacerbadas porque essa limitação resultará em maiores dificuldades na vida profissional futura.

Na opinião de Miguel Tiago, o ensino profissional não tem contribuído para uma redução das desigualdades, na medida em que o seu desenvolvimento está assente numa perspectiva que assume a sociedade como desigual e que, em vez de tentar criar as condições para resolver estas desigualdades, cria uma via de ensino mais fácil para manter os alunos mais problemáticos na escola, em vez de estarem na rua. Ora a perspectiva do Partido Comunista Português é exactamente a oposta: a escola deve ser um espaço promotor de igualdade por excelência e deve promover uma educação integral e de qualidade, que combine aprendizagens teóricas e práticas, para que todos os alunos possam ter acesso a um percurso educativo de excelência, que seja efectivamente uma ferramenta útil na sua vida futura e não apenas uma forma de resolver necessidades pontuais do mercado de trabalho com mão-de-obra barata.

A mesma opinião é partilhada por Rita Rato, que considera que a igualdade de oportunidades na escola pública é actualmente um “embuste”, uma vez que oferece apenas uma resposta a alunos provenientes de contextos sócio-económicos bastante diferentes. Ao dificultar de forma significativa o prosseguimento de estudos, o ensino profissional está a limitar o percurso educativo de cerca de metade dos jovens que frequentam o ensino secundário e isto não só não promove a igualdade de oportunidades como a contraria.

- **PSD**

Segundo Emídio Guerreiro, o ensino profissional constitui um mecanismo de reforço da igualdade de oportunidades, uma vez que permite que mais jovens tenham a possibilidade de obter uma qualificação profissional e de ingressar no mercado de trabalho ou de prosseguir estudos.

Isilda Aguincha concorda com esta visão e acrescenta que esta modalidade de ensino promove não apenas a aquisição de ferramentas de trabalho, mas também de ferramentas de integração social e de desenvolvimento pessoal, permitindo aos jovens um crescimento harmonioso.

Na opinião de José Ferreira Gomes, o ensino profissional é uma necessidade absoluta, principalmente no contexto do alargamento da escolaridade obrigatória, no sentido em que é uma forma de satisfazer as necessidades de alunos que têm diferentes motivações e diferentes interesses. Por este motivo, tem uma maior capacidade de promover a igualdade de oportunidades quando comparado com um canal único de educação porque satisfaz vários públicos escolares.

Também para João Prata, a igualdade de oportunidades está claramente presente no ensino profissional, desde que os jovens possam livremente trocar entre as diferentes vias de ensino se desejarem. Ou seja, desde que o ensino profissional não seja uma via estanque, sem saída, a igualdade de oportunidades é maior porque permite que haja uma oferta educativa diferente para os jovens que em determinado momento da sua vida têm motivações e vocações diferentes. Recuperando a sua experiência parlamentar, o ex-deputado do PSD recorda que notou sempre uma grande clivagem relativamente aos partidos da extrema-esquerda que entendiam o ensino profissional como uma educação de segunda para crianças pobres.

Absolutamente determinante é também a opinião que Nilza de Sena tem acerca do contributo do ensino profissional para a promoção da igualdade de oportunidades no sistema educativo português, por ser um mecanismo que possibilita a anulação do contexto familiar e sócio-económico dos jovens. As oportunidades só podem ser iguais se, tendo os alunos características e aspirações diferentes, tiverem à sua disposição percursos educativos para a conclusão do ensino obrigatório também diferentes e a garantia de poderem prosseguir os estudos se assim o entenderem.

Para Duarte Marques, a relação entre o ensino profissional e a promoção da igualdade de oportunidades é também bastante clara, uma vez que esta modalidade de ensino traz novas oportunidades aos alunos que não se revêem nos cursos científico-humanísticos de terem uma alternativa de qualidade onde podem realizar a sua vocação e obter uma qualificação profissional.

Por fim, também Pedro Duarte considera que o ensino profissional é capaz de contribuir para a igualdade de oportunidades, desde que estejam garantidas um conjunto de condições na estrutura do sistema que coloquem esta via de ensino no mesmo patamar que os cursos científico-humanísticos e que não a considere supletiva dessa via. No entanto, acrescenta que tem existido desde sempre entre a elite decisória portuguesa uma tendência para a existência de estatutos diferentes de ensino, como prova a legislação que orienta esta oferta educativa.

- **PS**

Na perspectiva de Bravo Nico, o facto de o ensino profissional ser mais um contributo para a diversificação de oportunidades aumenta a probabilidade de os jovens terem percursos de qualificação mais longos, o que conseqüentemente promove a igualdade de oportunidades. Adicionalmente, considera que é também um contributo

positivo porque generaliza o acesso ao ensino secundário, porque oferece alternativa aos jovens desencantados com os cursos científico-humanísticos e porque fomenta a coesão social e dinamiza o mercado de trabalho local.

Manuel Mota considera que o ensino profissional oferece a grande vantagem de conseguir compreender as idiossincrasias dos alunos e de oferecer uma alternativa de qualidade aos jovens que se interessam menos pela teoria e que têm vocações práticas bastante acentuadas. E é precisamente pelo facto de oferecer uma solução atractiva para os alunos desmotivados pela excessiva carga teórica dos cursos científico-humanísticos e de evitar que abandonem a escola sem qualificação ou que terminem o ensino obrigatório sem a aquisição adequada de conhecimentos que o ensino profissional promove a igualdade de oportunidades.

Opinião semelhante é expressa por Fernando Cabral, que sublinha que quanto maior for a diversidade da oferta educativa maior será o contributo para a igualdade de oportunidades. Apesar de reconhecer que se pode tratar de um paradoxo, explica que a razão é simples: porque oferece mais possibilidades aos jovens de encontrar o percurso que melhor se adequa às suas motivações e interesses, acaba por garantir que um maior número de jovens recebe a formação adequada para a sua vida profissional futura.

Já para António José Seguro, o ensino profissional consegue contribuir para uma maior igualdade de oportunidades pelo facto de conjugar uma componente teórica e uma componente prática, o que se torna mais estimulante para os alunos desiludidos com os cursos científico-humanísticos que querem aprender uma profissão e ver mais rapidamente traduzida a sua qualificação em remuneração.

De acordo com Luiz Fagundes Duarte, a escola tem a obrigação constitucional de promover a igualdade de oportunidades e, tendo em conta que os alunos não são todos iguais, o sistema educativo tem que oferecer múltiplas vias que possibilitem aos jovens a

sua realização pessoal e profissional porque todos têm os mesmos direitos. Assim, na sua opinião, a igualdade de oportunidades deve ser vista não no sentido de orientar todos os alunos para o mesmo caminho, mas garantir que todos podem ter as ferramentas para alcançar o objectivo de serem cidadãos realizados de acordo com a sua individualidade.

A potencialidade do ensino profissional em promover a igualdade de oportunidades é também destacada por Teresa Damásio, que afiança que esta modalidade de ensino prepara, como nenhuma outra, os jovens para as várias dimensões da sua vida futura. Não só adquirem uma qualificação profissional específica, como têm ainda a oportunidade de prosseguir estudos para o nível superior, com um reconhecimento que se reflecte não apenas na remuneração superior (quando comparada com um aluno do mesmo nível de um curso científico-humanístico) mas também na opinião dos empresários que recebem estes alunos.

Manuela Melo considera, da mesma forma, que a expansão do ensino profissional traz consigo a hipótese de aumentar a igualdade de oportunidades, na medida em que oferece a possibilidade de completar o ensino secundário através de um percurso alternativo que seja mais adequado a um conjunto de alunos. Na sua óptica, a igualdade de oportunidades não consiste em ter todos os alunos a concluírem exactamente as mesmas disciplinas, mas antes em garantir que todos têm as mesmas condições para aceder ao conhecimento. Se os alunos são diferentes e têm vontades e apetências diferentes, então o sistema educativo tem o dever de oferecer uma diversidade de percursos que lhes permita encontrar o caminho profissional que melhor se enquadra nas suas motivações.

### *7.4.3. Influência de grupos de interesse ou pressão na tomada de decisões sobre o ensino profissional*

3. Durante a sua experiência legislativa, detectou a influência de grupos de interesse ou pressão que considera terem influenciado a evolução do ensino profissional?

- **BE**

Na opinião de Luís Monteiro, existe uma pressão do mercado de trabalho no sentido de promover uma mão-de-obra barata e precária que acaba por contaminar as opções estratégicas do Ministério da Educação. Para contrariar esta tendência, acrescenta, deve caber ao ensino profissional a função de determinar o que é a sua oferta educativa e o mercado de trabalho deve depois adaptar-se ao que é definido. De outra forma, as empresas não cumprirão o acordo definido pela escola e acabarão por abusar dos jovens durante os períodos de formação em contexto de trabalho, usando-os como mão-de-obra gratuita e de fácil acesso.

Para Luís Fazenda, a marca de pendor mais ideológico que destaca na evolução do ensino profissional foi a criação dos cursos vocacionais pelo Ministro da Educação Nuno Crato, uma opção que criava duas vias desiguais e que promovia a selecção dos alunos e que foi mesmo objecto de críticas pelas próprias escolas profissionais, pela forma como desvalorizava a modalidade de ensino.

- **CDS-PP**

De acordo com a perspectiva de Diogo Feio, o elemento que mais marcou a evolução do ensino profissional em Portugal foram os resultados positivos da própria modalidade de ensino que contribuíram para um maior reconhecimento pela sociedade e para que a percepção geral melhorasse bastante. Por outro lado, considera que o

investimento do poder político nesta oferta educativa tem também sido mais evidente durante as últimas décadas, com uma participação activa de agentes políticos na publicitação do trabalho feito pelo ensino profissional. Contudo, destaca também dois obstáculos que persistem: o apoio financeiro que tem de ser equilibrado sempre no conjunto das políticas públicas da educação e o estigma social que, apesar de se esbater cada vez mais, é ainda uma questão cultural que persiste.

Já para Abel Baptista, é próprio do processo legislativo ser influenciado e condicionado por interesses instalados, mas no caso do ensino profissional reconhece que os grupos em causa tiveram mesmo a capacidade de impedir que o desenvolvimento desta oferta educativa fosse o desejável e de a relegar para uma condição de recurso. Mais concretamente, o ex-deputado do CDS-PP considera que nas escolas secundárias, onde o corpo docente é quase exclusivamente orientado para os cursos científico-humanísticos, há desde sempre uma pressão natural para não perder alunos nesta via de ensino e, por isso, o ensino profissional tem de ter uma representação reduzida. E aqui os sindicatos dos professores desempenham um papel de extrema importância em orientar todas as decisões escolares de acordo com os interesses daqueles que representam: porque precisam de garantir que os professores não perdem os seus horários nas turmas dos cursos científico-humanísticos para as quais estão preparados, algo que poderia acontecer se o ensino profissional assumisse um lugar mais relevante no sistema de ensino. Por este motivo, os progressos que se registam em termos legislativos nesta oferta educativa encontraram muitas vezes resistência por parte das escolas secundárias e dos seus professores, o que acabou por resultar na sua deficiente aplicação prática.

Por outro lado, Michael Seufert considera que o factor que mais influência exerceu no desenvolvimento desta modalidade de ensino em Portugal foi a existência de uma determinada visão de sociedade e de ensino, apoiada pela opinião pública, que desvaloriza

qualquer vertente profissionalizante de educação e que lhe atribui uma carga negativa de associada a uma impossibilidade de progressão social que tem as suas raízes no regime ditatorial que terminou em 1974. Adicionalmente, sublinha também a influência de uma certa forma de pensar que está muito presente no discurso político português e no discurso público da educação e que reflecte uma visão paternalista da educação, que desvaloriza a exigência do ensino e que não quer uma grande diversidade na oferta educativa, relegando por isso o ensino profissional para o plano de um ensino de má qualidade. Todavia acrescenta que, a seu ver, esta é uma visão transversal a toda a sociedade e que não se limita a determinado grupo ou classe profissional.

- **PCP**

Ana Mesquita relembra que há uma grande fatia do ensino profissional entregue a privados e que há interesses muito localizados e muito específicos no meio onde estão inseridos, o que leva a que por vezes se estabeleçam parcerias pouco transparentes com empresas que tentam aproveitar a mão-de-obra barata dos jovens ainda em formação. Também o facto de o Estado português se ter desresponsabilizado do financiamento desta modalidade de ensino e usar os fundos comunitários para esse propósito leva também a que, por vezes, sejam impostos objectivos que não estão necessariamente adequados à realidade portuguesa e isso pode constituir um obstáculo para a evolução do ensino profissional.

Segundo Miguel Tiago, o grande grupo que mais interesse exerce no desenvolvimento do ensino profissional é o sistema de trabalho capitalista e as suas necessidades das empresas de mão-de-obra barata e semi-qualificada, para a qual não querem pagar formação. Neste contexto, defende, a massificação do ensino profissional assenta perfeitamente e cria as respostas necessárias para estes empregadores que, muitas

vezes, colmatam funções permanentes do serviço com recurso à componente de formação em contexto de trabalho do ensino profissional e não precisam de investir na formação dos seus próprios trabalhadores.

Um outro factor que influenciou também de forma importante a evolução desta modalidade de ensino foi, na opinião de Rita Rato, a falta de preparação das escolas secundárias para incluir os cursos profissionais na sua oferta formativa. Considerando que o ensino profissional precisa de professores que sejam especialistas em determinadas áreas técnicas, de instalações próprias e de turmas com um número reduzido de alunos porque a abordagem pedagógica é diferente, ao não conseguir garantir estas garantias as escolas secundárias vão ver frustradas as suas tentativas de valorizar esta oferta educativa diferenciada. Adicionalmente, a pressão demográfica e o facto de o financiamento das escolas ser determinado pelo número de alunos que as frequentam resultam em decisões perversas que visam apenas manter os alunos na escola a todo o custo. De acordo com Rita Rato, foi por todos estes motivos que o Partido Comunista Português sempre defendeu que o ensino profissional deve trazer consigo um modelo de financiamento diferenciado para as escolas secundárias que o ofereçam. Um último factor que identifica no rumo do desenvolvimento do ensino profissional em Portugal é a existência de quotas comunitárias para a oferta formativa, que muitas vezes não levam em conta as necessidades objectivas da comunidade local e que acaba por não envolver as escolas na definição da oferta formativa como seria desejável.

- **PSD**

O factor que merece destaque no desenvolvimento do ensino profissional em Portugal para Emídio Guerreiro é a forte resistência que notou sempre do sector formal da educação. Tanto em reuniões oficiais e noutros processos de negociação com vários

agentes educativos, as escolas profissionais eram sempre vistas como parceiros de segunda. Ou seja, de acordo com a sua experiência, é o próprio sistema educativo, a própria estrutura, que impede as escolas de serem iguais e que relega o ensino profissional para o segundo plano.

Já Isilda Aguincha não identifica nenhum grupo de interesse ou de pressão concreto, mas considera que o principal problema muitas vezes sentido está no facto de as escolas secundárias enfrentarem muitas vezes problemas em obter profissionais técnicos qualificados para acompanhar esta oferta formativa. E este é um problema do próprio sistema educativo português que, por uma questão cultural e de preconceito, foi orientado para valorizar apenas as habilitações académicas formais e desvalorizar o saber fazer, e que não reconhece a muitos profissionais as competências suficientes para leccionar.

Na opinião de José Ferreira Gomes, o facto de os actores políticos e mesmo a opinião publicada nunca ter dado muita atenção ao ensino profissional acabou por influenciar o seu desenvolvimento. Por outras palavras, por estarem sempre muito mais próximos das classes sociais que estão mais interessadas nos cursos científico-humanísticos, estes grupos não têm interesse em dar voz a outras camadas sociais que não se incluem nesta classe que aspira à promoção de uma educação mais teórica que visa apenas o prosseguimento dos estudos.

Para José Prata, os grupos de interesse não representaram nenhum obstáculo no desenvolvimento do ensino profissional, uma vez que só retém da sua experiência parlamentar a acção das principais associações do ensino profissional na valorização desta modalidade de ensino. Contudo, adianta que por vezes estas associações eram irreduzíveis em relação a determinadas posições, nomeadamente à existência de ensino profissional fora das escolas profissionais, algo que nenhum grupo parlamentar

considerava razoável. Para além disto, o ex-deputado do PSD refere ainda que a duplicação de oferta em alguns casos, os interesses locais poucos transparentes, ou ainda a definição de requisitos demasiado exigentes para a abertura de novas turmas podem representar dificuldades na afirmação do ensino profissional como uma alternativa de qualidade.

O principal problema na questão do desenvolvimento desta modalidade de ensino para Nilza de Sena é estrutural e consiste na perversão daquilo que devem ser as prioridades do sistema educativo em Portugal. Bastante crítica, a ex-deputada do PSD afirma que ao longo dos anos as opções de políticas educativas têm sido orientadas por vários interesses – dos sindicatos, dos professores, das escolas, dos funcionários, dos formadores –, mas nunca pelos interesses daqueles que verdadeiramente importam no sistema educativo: os alunos. Um exemplo desta perversão foi a decisão de acabar com os cursos vocacionais em 2015, uma decisão puramente ideológica orientada por uma visão de curto-prazo que visava apenas a introdução de cursos com outros benefícios e com outras garantias para as escolas. Ou seja, enquanto que a prioridade dos cursos vocacionais eram os alunos e o desejo que não abandonassem a escola e pudessem chegar o mais longe possível, com esta decisão a prioridade tornou-se no tipo de financiamento que sustenta a oferta educativa profissional e que tem depois implicações nas contratações que se podem fazer, nas formações que se podem oferecer ou nos formadores que se pode integrar, elementos onde o aluno não é o centro.

De acordo com Duarte Marques, o estigma social que acompanha o ensino profissional marca naturalmente o seu desenvolvimento, principalmente porque é em grande parte uma responsabilidade do discurso político. Desde 1989, a extrema-esquerda sempre associou qualquer tentativa de promover esta modalidade de ensino como uma recuperação das escolas industriais do regime ditatorial e como uma forma de segregar

os alunos. Por outro lado, há também alguma responsabilidade neste preconceito por parte da classe dos professores, que muitas vezes desvalorizam a formação técnica dos seus colegas do ensino profissional e os acusam de falta de competências pedagógicas para leccionar.

Na perspectiva de Pedro Duarte, o desenvolvimento do ensino profissional em Portugal não pode ser separado de um elemento cultural, com raízes históricas e transversal à sociedade portuguesa, e que se traduzia num certo deslumbramento com a democratização do ensino no período pós-revolucionário. Após um regime ditatorial que limitava muito o acesso à educação e com a expansão dos serviços e o surgimento das novas profissões em Portugal, as modalidades de ensino profissional eram naturalmente menos apelativas. Por outro lado, tanto a atribuição do financiamento comunitário a projectos de menor qualidade num primeiro momento, como a transição demasiado rápida dos cursos profissionais para as escolas secundárias em 2004/2005 podem ter colocado desafios à afirmação desta oferta educativa como uma alternativa de qualidade.

- **PS**

Referindo-se à sua experiência parlamentar, Bravo Nico afirma que a presença dos sindicatos e das associações que representam o ensino profissional era muito frequente, mas considera que a defesa dos interesses era legítima e que não constituíam um obstáculo ao trabalho parlamentar.

Na opinião de Manuel Mota, a falta de informação e a desinformação da sociedade em geral influenciaram de forma significativa a evolução do ensino profissional em Portugal. Um dos exemplos desta questão encontra-se no facto de as escolas secundárias que integraram os cursos profissionais estarem a ocupar o espaço praticamente todo desta modalidade de ensino, um obstáculo agravado pela quebra demográfica que impõe às

escolas uma pressão de um ponto de vista financeiro. Ou seja, estas escolas querem absorver alunos para garantirem a sua viabilidade económica, mas como têm um corpo docente essencialmente orientado para os cursos científico-humanísticos enfrentam várias dificuldades em potenciar plenamente esta modalidade de ensino que exige condições de aprendizagem diferenciadas. E como a extrema-esquerda, com alguma permissão do Partido Socialista admite, considera que apenas a escola pública pode garantir todo o sistema educativo, o ensino profissional acabou por ser relegado para uma posição secundária, ostracizado pela própria estrutura existente de uma escola endogâmica que serve essencialmente interesses corporativistas.

Fernando Cabral admite que no passado tenha havido um grande preconceito contra esta oferta educativa, mas defende que hoje essa questão está em parte ultrapassada. Como obstáculo principal no desenvolvimento do ensino profissional, destaca as pessoas que nele se envolveram como forma de negócio, com o objectivo de obter alguma vantagem proveniente dos apoios comunitários, o que acabou por denegrir esta modalidade de ensino na sua totalidade.

Para José António Seguro não houve nenhum grupo de interesse ou pressão que tenham influenciado negativamente o desenvolvimento do ensino profissional, até porque a defesa de interesses, desde que legítima, é um elemento fundamental para o bom funcionamento da democracia.

Também na perspectiva de Luiz Fagundes Duarte não existiu nenhum momento que seja de destacar em termos de influência de grupos de interesse, mas reconhece a existência de uma cultura generalizada e transversal que crê que o ensino profissional baixa o nível da educação oferecida. E o problema maior, acrescenta, é que muitas vezes são as próprias escolas secundárias que promovem esta ideia quando encaminham os alunos com maiores problemas de aprendizagem para a oferta educativa profissional que

têm disponível na escola. Por outro lado, o ex-deputado socialista considera também que a pressão exercida pelos rankings influencia a disseminação desta cultura, na medida em que incentivam este comportamento das escolas porque os cursos profissionais não são contabilizados nestas ordenações.

Pelo contrário, Teresa Damásio considera que sempre existiram grupos de interesse, como determinadas elites académicas, que entendem o ensino profissional como um ensino de segunda. E esta percepção ficou mesmo marcada em questões legais, como por exemplo no acesso à carreira dos professores que está apenas disponível para os que leccionam nos cursos científico-humanísticos e que exclui os professores do ensino profissional responsáveis pelas componentes científica e técnica da oferta educativa profissional. Uma outra referência é também feita às dificuldades que as escolas secundárias enfrentam no desenvolvimento dos instrumentos necessários à oferta de um ensino profissional de excelência, que cumpra todos os requisitos legais, e que acaba por influenciar a afirmação desta modalidade de ensino no contexto do sistema de educação.

Por último, Manuela Melo defende que o estigma que menoriza o ensino profissional continua a existir, principalmente entre as famílias e os jovens, onde estes conflitos mentais estão ainda muito arraigados. Contudo, sublinha que sendo uma questão de cultura e mentalidade é ultrapassável com o tempo, ainda que possa ser um processo lento e demorado. Sobre as escolas que encaminham os alunos com percursos educativos mais atribulados, a ex-deputada do Partido Socialista considera que são uma “má prática dentro de um bom princípio” e que devem ser combatidas, não se devendo acusar todos os cursos profissionais pelos maus exemplos de alguns.

## 7.5. Análise documental

Como forma de complementar os resultados empíricos resultantes das entrevistas realizadas aos diversos agentes envolvidos no desenvolvimento do ensino profissional ao longo das últimas três décadas em Portugal, procedeu-se a uma análise documental que incidiu em manifestos eleitorais e programas de governo e para a qual se utilizou, tal como explicado na introdução deste trabalho, a metodologia aplicada no *Manifestos Project*. O objectivo principal desta análise, que será feita no decorrer da secção que agora se inicia, pretende ser uma melhor compreensão da forma como oficialmente os diferentes partidos políticos portugueses com assento parlamentar entre 2005 e 2015 encaravam a questão do ensino profissional e a importância que lhe atribuíam.

### *7.5.1. Manifestos e programas eleitorais*

- **Eleições legislativas de 2005**

As eleições legislativas de 2005 foram realizadas antecipadamente após o Presidente da República, Jorge Sampaio, ter dissolvido a Assembleia da República, onde havia uma maioria do Partido Social Democrata, e ter provocado a queda do XVI Governo Constitucional liderado por Pedro Santana Lopes.

No programa eleitoral apresentado pelo Bloco de Esquerda para concorrer a estas eleições são feitas fortes críticas às opções políticas educativas dos últimos anos e assume-se como central no debate político o “combate por uma educação de massas e de qualidade” e a defesa da escola pública de qualidade e promotora de igualdade de oportunidades (BE 2005, 65-66). Relativamente ao ensino profissional, não é feita qualquer referência directa, surgindo apenas na secção intitulada “Combater o défice do atraso com a educação” uma crítica à reforma do ensino secundário da anterior legislatura

por “reforçar a componente de uma avaliação selectiva dos socialmente mais ‘aptos’” (BE 2005, 66), bem como uma crítica à Lei de Bases do Sistema da Educação por reforçar “a separação precoce de percursos de formação mais técnica ou mais académica” (BE 2005, 67).

O CDS-Partido Popular apresentou um programa eleitoral para estas eleições no qual destaca a educação como uma “prioridade estratégica nacional” e onde defende que a intervenção do Estado neste assunto deveria ser “subsidiária”, recusando assim uma situação de “quase-monopólio estatal”<sup>246</sup>. Relativamente ao ensino profissional, o CDS-PP assume a defesa do ensino profissional, com quatro referências directas: uma onde garante que “não descuará o relacionamento entre a escolas e a sociedade – e, em especial, as empresas – defendendo o modelo do ensino profissional” (CDS-PP 2005, 51) e três onde estabelece como metas:

“Acentuação da importância e fomento do ensino profissional. Forte apoio ao modelo das escolas profissionais em parcerias privadas. Promoção do prestígio e combate ao preconceito atávico contra o ensino profissional.” (CDS-PP 2005, 54)

O programa eleitoral do Partido Comunista Português faz uma forte crítica aos anteriores governos pelo que consideram ter sido um desinvestimento na educação que se traduziu em elevados níveis de abandono e insucesso escolar, na degradação das condições de trabalho docente e nos recursos educativos em geral e ainda num crescente envolvimento do sector privado na área da educação<sup>247</sup>. A educação, promotora da

---

<sup>246</sup> “A intervenção do Estado no quadro educativo é fundamental e determinante, mas não é absoluta – é subsidiária. O principal papel do Estado é o de impulso, de garantia (de liberdade e igualdade, de qualidade e rigor) e de regulação. (...) O Estado, com o CDS no governo, rejeita qualquer visão de monopólio ou quase-monopólio estatal na gestão directa dos centros de prestação educativa e favorece a livre iniciativa social e comunitária nas tarefas da Educação.” (CDS-PP 2005, 51-52).

<sup>247</sup> “Foi o que aconteceu na educação, com a desestabilização e desinvestimento na rede escolar pública, a degradação das condições de trabalho dos docentes, o progressivo depauperamento de recursos das escolas, a manutenção de elevados índices de abandono e insucesso escolares, a par da crescente elitização dos níveis superiores de ensino, o benefício objectivo do ensino privado com a crescente desresponsabilização do Estado.” (PCP 2005, 7).

igualdade de oportunidades, deve ser assim encarada como um “valor estratégico fundamental para o desenvolvimento do país” e deve ser dada prioridade à promoção da qualidade e à qualificação profissional, social e pessoal dos alunos (PCP 2005, 88-89). A primeira referência directa ao ensino profissional surge no âmbito das medidas a adoptar no combate à pobreza e exclusão social, onde se defende o “alargamento do modelo de recrutamento e selecção de jovens para o Ensino Profissional para evitar situações de exclusão social de jovens” (PCP 2005, 64). Mais adiante, no âmbito do capítulo “Propostas para o desenvolvimento educativo, científico e cultural”, é dedicada uma secção ao ensino profissional, na qual se acusam os governos anteriores de terem desinvestido nesta modalidade de ensino e de perpetuarem “discriminações sociais, a selectividade e a elitização do ensino”, que resultaram em “fortes e incalculáveis prejuízos para o desenvolvimento sustentado do país” (PCP 2005, 92). A esta modalidade de ensino é-lhe ainda reconhecida a importância fundamental para “as necessidades da economia” e para “a especialização dos seus perfis produtivos”, pelo que o PCP propõe neste programa eleitoral várias medidas que visam a valorização do ensino profissional, entre as quais destacamos:

“maior autonomia das escolas secundárias na definição dos currículos e da sua localização regional (...); criação de uma rede de estágios profissionais em empresas públicas e privadas (...); suspensão da revisão curricular e abertura de novo processo de discussão participada; sistema de financiamento que garanta a igualdade de oportunidades para todos no seu acesso e a eliminação das propinas; um claro e sério investimento público nesta via.” (PCP 2005, 92)

No documento que contém as bases programáticas do Partido Socialista para estas eleições, a educação é considerada um “factor insubstituível de democracia e desenvolvimento”, sendo por isso fundamental aumentar a escolaridade da população, colocar os alunos no centro das políticas educativas e descentralizar a gestão escolar (PS

2005, 43-44). A primeira referência directa ao ensino profissional surge na secção que inclui as medidas a adoptar para reduzir o défice de qualificações da população portuguesa quando se define como meta “duplicar a frequência de jovens em cursos tecnológicos e profissionais de nível secundário” (PS 2005, 23). No capítulo que se intitula “Mais e melhor educação” surgem novas referências directas ao ensino profissional. Por um lado, anuncia-se a aproximação entre as escolas secundárias e as escolas profissionais, por forma a criar “uma rede de oferta articulada e complementar, de modo a potenciar uma malha fina de vias diversificadas de educação e formação pós-básica” (PS 2005, 44). Por outro lado, as medidas apresentadas reflectem um reconhecimento dos benefícios desta modalidade de ensino, até em anos de escolaridade anteriores:

“A valorização de componentes de natureza técnica, tecnológica e vocacional no terceiro ciclo, quer pelo seu potencial educativo, quer como instrumentos de prevenção do abandono desqualificado, quer como instrumentos de orientação para as subsequentes escolhas dos cursos secundários” e o alargamento da “oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos.” (PS 2005, 47)

No manifesto eleitoral apresentado pelo Partido Social Democrata (PPD/PSD), a educação é apresentada como um “factor fundamental de igualdade de oportunidades e de inclusão social”, sendo cinco as prioridades do partido para a sua promoção: a qualidade do ensino, a estabilidade da carreira docente, a eficiência do sistema educativo, a abertura da escola à sociedade e a ligação com o mundo do trabalho e com as necessidades da economia (PSD 2005, 37). Associado à última prioridade surge o reforço e a diversificação da oferta do ensino profissional, com duas referências directas que prevêem duas medidas concretas: o “aumento substancial da oferta de ensino profissional face ao ensino secundário de 30% para 60%” e a “estabilização do modelo de

financiamento público do ensino profissional” (PSD 2005, 38). De forma indirecta registam-se também referências a esta modalidade de ensino quando se anuncia a criação da figura “parceria local de educação”, que pretende ser uma plataforma através da qual as comunidades locais se envolvem na rede educativa (PSD 2005, 39). Adicionalmente, o ensino profissional é também mencionado logo no início deste manifesto, quando se reconhece ter sido assumido como prioridade por contribuir para a eficiência do sistema educativo e para a redução das injustiças sociais<sup>248</sup>.

**Tabela 9: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2005**

Eleições Legislativas 2005	Nº Declarações	
	Positivas	Negativas
Bloco de Esquerda	0	0
CDS-Partido Popular	4	0
Partido Comunista Português	11	1
Partido Socialista	6	0
Partido Social Democrata	3	0
TOTAL	24	1

- **Eleições legislativas de 2009**

As eleições legislativas de 2009 decorreram já em ambiente de crise financeira e económica e ditaram o fim da maioria conquistada pelo Partido Socialista nas eleições anteriores, mas que permitiriam ainda assim a manutenção de José Sócrates como Primeiro-Ministro. Estas são também as primeiras eleições legislativas que se realizam após a introdução dos cursos profissionais nos currículos das escolas secundárias, que resultou num significativo aumento do número de alunos nesta modalidade de ensino.

O manifesto do Bloco de Esquerda para este acto eleitoral volta a colocar a educação como ferramenta fundamental para combater o “défice do atraso” e a criticar duramente as opções políticas dos governos anteriores que consideram ter contribuído

---

<sup>248</sup> “Um sistema educativo ineficiente gera injustiça social. Por isso, demos prioridade ao ensino pré-escolar, ao ensino profissional e à luta contra o abandono e insucesso escolar.” (PSD 2005, 7).

para “reproduzir as desigualdades sociais e culturais de partida dos/as alunos/as” (BE 2009, 34). Em relação ao ensino profissional, a referência é directa e a crítica é clara:

“Na verdade, os quatros anos de governação do PS em matéria de educação escolheram outras prioridades. Através da oferta profissional introduziram no sistema mais alunos do que há quatro anos atrás. Porém, a pobreza e a exclusão social que se escondiam por detrás do abandono escolar são hoje direccionadas para ofertas escolares que a sociedade desvaloriza. Hoje, temos as escolas que “tomam conta” das crianças e dos jovens e as que estão vocacionadas para a “aprendizagem”. As primeiras são “escolas do saber”, destinadas a estudantes-padrão; as segundas são “escolas do fazer”, para estudantes com contextos sociais e culturais desfavorecidos.” (BE 2009, 34)

Neste contexto, o Bloco de Esquerda declara que o ensino profissional só pode existir dignamente se for capaz de responder à vontade expressa dos alunos em optar por aquele percurso educativo como projecto para a sua vida, o que não se verifica quando é imposto aos alunos com dificuldades de aprendizagem<sup>249</sup>. Nova referência directa ao ensino profissional é feita quando se propõe “a avaliação séria da oferta profissionalizante para os/as jovens desde os cursos de educação e formação, nos 2º e 3º ciclos, à oferta profissional no ensino secundário nos moldes em que a mesma tem sido promovida dentro da escola pública” (BE 2009, 37), como forma de divulgar à sociedade os benefícios desta modalidade de ensino. De forma indirecta, o ensino profissional é novamente referenciado quando o partido faz a defesa de uma reforma curricular na escola pública que não faça distinção entre “saberes académicos” e “saberes práticos” e que reconheça aos alunos “o direito à orientação vocacional credível” (BE 2009, 38-39).

---

<sup>249</sup> “O ensino profissionalizante é tanto mais digno quanto maior for o seu valor social e cultural e a sua articulação com os projectos de vida dos/as jovens. Qualquer oferta deste tipo deve responder às opções dos/as jovens porque é uma escolha e um projecto de vida. Pelo contrário, se correspondem à oferta do sistema como solução para o insucesso, as desigualdades de partida reproduzem-se.” (BE 2009, 36-37).

O CDS apresenta um programa eleitoral que é também bastante crítico em relação às políticas adoptadas na área da educação pelo anterior executivo socialista, acusando-o de ter atacado os professores e a sua carreira e de ter obtido resultados estatísticos positivos de forma cega recorrendo a práticas facilitistas<sup>250</sup>. Entre as propostas para promover a qualidade do sistema educativo incluem-se o reforço da autonomia das escolas e da liberdade de escolhas das famílias, a revisão do estatuto da carreira docente e a promoção do rigor e da exigência no ensino, bem como a modernização dos currículos e dos ciclos de escolaridade (CDS-PP 2009, 75). Para concretizar este último objectivo, o partido faz uma referência directa à necessidade de reforçar o ensino profissional e a sua ligação às necessidades da economia e ao tecido empresarial<sup>251</sup>,

“estabelecendo uma rede articulada do ensino profissional, com um conjunto de protocolos, nomeadamente com o sector empresarial, que potenciem o seu desenvolvimento. A aposta deve ser nos cursos com saída profissional e inserção no mercado de trabalho, devendo ser as próprias entidades empregadoras a colaborar na definição dessas necessidades.” (CDS-PP 2009, 81)

Uma posição bastante crítica face ao que foram as medidas tomadas pelo Partido Socialista durante a anterior legislatura, por terem privilegiado os interesses económicos à qualidade dos serviços públicos, é também adoptada pelo Partido Comunista Português no seu programa eleitoral para estas eleições legislativas<sup>252</sup>. Na área da educação, o anterior Governo é acusado de ter protagonizado “uma ofensiva sem precedentes contra

---

<sup>250</sup> “O maior erro cometido foi a perseguição da imagem e a diminuição de autoridade dos professores como um todo e enquanto classe, uma classe, tentando “virar” o país contra os docentes. A outra linha de força da política educativa foi a tentação de obter sucesso estatístico a todo o custo, diminuindo os critérios objectivos, legais e regulamentares de exigência na avaliação dos alunos.” (CDS-PP 2009, 73).

<sup>251</sup> Uma referência que volta a ser feita na síntese das medidas que constituem o caderno de encargos para a educação do CDS para as eleições de 2009, quando se aponta a “aposta nos percursos diferenciados no ensino secundário e na ligação às necessidades do mercado.” (CDS-PP 2009, 83).

<sup>252</sup> “Degradou-se o Estado e destruíram-se serviços públicos. Avançou a privatização em sectores de serviços públicos, como a saúde, a educação e a acção social. Degradaram-se o estatuto e as condições de trabalho dos profissionais destes e de outros sectores, precarizando os seus vínculos. Cresceu a partidarização do aparelho do Estado bem como a subordinação de muitos aspectos da intervenção pública a critérios privados ou aos interesses do partido do Governo.” (PCP 2009, 11).

a Escola Pública” (PCP 2009, 37), uma Escola que defendem que deve ser, além de pública, universal e gratuita. Para a promoção de uma política que assuma a educação como “valor estratégico fundamental para o desenvolvimento do país”, o PCP propõe um combate sério contra o abandono e insucesso escolares, a expansão do sistema público de educação, a promoção de uma escola inclusiva e a dignificação da carreira docente (PCP 2009, 37-38). Relativamente ao ensino profissional, não se regista uma única referência directa a esta modalidade de ensino, não se identificando também nenhuma referência indirecta que pudesse ser associada a esta temática.

O programa eleitoral apresentado pelo Partido Socialista define os objectivos fundamentais para a consolidação e aprofundamento das alterações introduzidas no sistema educativo e que visam, entre outros, a universalização da educação básica, o combate ao abandono e insucesso escolares, o reforço do papel das escolas e dos pais e a valorização da carreira docente (PS 2009, 47-48). Sobre o ensino profissional, o PS sublinha a sua significativa expansão, cuja oferta atingiu metade das vagas do ensino secundário, e faz duas referências directas à manutenção de uma estratégia de valorização desta modalidade de ensino como forma não apenas de “consolidar a diversificação da oferta formativa do ensino secundário” (PS 2009, 48), bem como de “assegurar a escolaridade obrigatória de 12 anos” (PS 2009, 28). Uma outra referência ao ensino profissional é ainda feita num contexto diferente, quando se avança a sugestão de que os cursos profissionais do ensino secundário podem ser utilizados como forma de “promover uma cultura de iniciativa, inovação e risco” (PS 2009, 36), pela sua ligação com o mundo empresarial.

O Partido Social Democrata aponta no seu programa eleitoral a educação como sendo “a base do livre desenvolvimento da pessoa, o alicerce de todo o nosso desenvolvimento económico, social e cultural” (PSD 2009, 7). Depois de criticar as

políticas adoptadas pelo anterior Governo, por serem pautadas por um laxismo e um facilitismo nas aprendizagens e um ataque aos professores, são apresentados os compromissos principais do partido nesta área, entre os quais se destacam a promoção de um ensino de qualidade, de excelência e rigor; a valorização da carreira docente; uma gestão administrativa escolar mais simples, a universalidade da educação até aos 18 anos e a detecção precoce do insucesso escolar. É na concretização da universalidade escolar que se faz a única referência ao ensino profissional, quando é directamente apontado como uma aposta no sentido de diversificar a oferta educativa para os alunos a partir do 3º ciclo do ensino básico (PSD 2009, 24).

**Tabela 10: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2009**

Eleições Legislativas 2009	Nº Declarações	
	Positivas	Negativas
Bloco de Esquerda	4	2
CDS-Partido Popular	3	0
Partido Comunista Português	0	0
Partido Socialista	3	0
Partido Social Democrata	1	0
TOTAL	11	2

- **Eleições legislativas de 2011**

As eleições legislativas de 2011 foram realizadas antecipadamente, na sequência da queda do segundo governo Socialista liderado por José Sócrates e do pedido externo de ajuda financeira às instituições internacionais. Por este motivo, os manifestos e programas apresentados para este acto eleitoral, que viria a ser ganho pelo PSD que decidiu posteriormente estabelecer um acordo político com o CDS-PP para a formação de um governo maioritário, incidem já sobre aquilo que seriam as principais áreas de intervenção definidas no memorando de entendimento com a *troika*<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> *Troika* era o nome dado à equipa de representantes das três instituições envolvidas no pedido externo de ajuda financeira – Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu – e que era

Assim, o manifesto eleitoral apresentado pelo Bloco de Esquerda nesta ocasião foi bastante curto e muito focado nas áreas da economia e das finanças, definindo como prioridades a necessidade de enfrentar e renegociar a dívida pública, de salvar a economia nacional e de lutar contra a dependência de fontes de financiamento internacionais ou de combater a precariedade e a pobreza, entre outras. Não existe por isso nenhuma referência directa ou indirecta ao ensino profissional, sendo a única referência a questões educativas a exigência de que o Estado não deve poupar na despesa social para esta área<sup>254</sup>.

O CDS elabora um manifesto eleitoral onde defende que Portugal deve honrar os seus compromissos com a comunidade internacional e empenhar-se no equilíbrio das suas contas públicas. Para isso, e no que diz respeito à educação, defende-se um aproveitamento da capacidade já instalada com o objectivo de promover a qualidade do ensino<sup>255</sup>. Adicionalmente, é reconhecida à educação a sua função de elevador social e defende-se que a qualidade do sistema educativo passa por colocar os alunos e as suas famílias no centro de todas as decisões e por promover a autonomia das escolas<sup>256</sup>. No que diz respeito ao ensino profissional, é feita uma referência directa para defender “a introdução de cursos profissionais mais cedo, no 3º ciclo de escolaridade” (CDS 2011, 58), no âmbito de uma revisão curricular que aproxime a escola do mercado de trabalho e a educação das necessidades da economia nacional.

---

responsável, juntamente com o Governo Português, pela definição e monitorização das medidas a adoptar para reequilibrar situação económico-financeira portuguesa.

<sup>254</sup> “**13. O Estado não deve poupar na despesa social.** Esta orientação repõe os apoios sociais mais injustamente retirados pelos PEC’s e resume-se numa frase: na saúde, na educação, na ciência e na formação e no combate à pobreza, só se mexe para melhorar.” (BE 2011, 17).

<sup>255</sup> “É um erro construir uma escola de raiz, se existir uma boa escola no terreno, com contrato com o Estado. (...) O CDS apostará numa despesa eficiente, e por isso apoiará a contratualização na educação e na saúde, mediante regras claras e estáveis.” (CDS 2011, 13).

<sup>256</sup> “Assim, o CDS defende o reforço veemente da autonomia das escolas para que estas se possam abrir a projectos educativos diferenciados, na condição de estar garantido um custo equivalente. Para que o sistema não seja monolítico e de pensamento único, é essencial estimular o talento (e a sua profissionalização) onde quer que se encontre.” (CDS 2011, 57).

O Partido Comunista Português segue uma estratégia semelhante à adoptada pelo Bloco de Esquerda e apresenta um programa eleitoral também bastante sintético, que discute principalmente as temáticas associadas à área da economia e finanças e que apela a uma defesa da soberania nacional, dos direitos sociais e dos trabalhadores, da criação de riqueza e da sua distribuição justa. Sobre o ensino profissional não existe qualquer referência directa ou indirecta, sendo que sobre a educação se regista apenas uma crítica contra a redução dos direitos sociais da população portuguesa e a garantia de que o PCP lutará sempre pela qualidade dos serviços públicos prestados<sup>257</sup>.

O programa eleitoral do Partido Socialista para este acto eleitoral começa por lamentar a falta de responsabilidade política dos restantes partidos portugueses por terem provocado a queda do executivo de José Sócrates e empurrado o país para uma crise política em simultâneo com a crise económico-financeira de dimensão mundial. Ao fazer um balanço dos seis anos de governação, o PS recorda que na área das políticas educativas se investiu na redução do abandono e insucesso escolares e no relançamento do ensino profissional para promover a igualdade de oportunidades. Relativamente às prioridades para a nova legislatura, é apontado como primeiro desafio estratégico de modernização estrutural o “aumento da taxa de escolarização dos jovens e o reforço das qualificações dos Portugueses”, concretizado através do “pleno cumprimento da nova escolaridade obrigatória de 12 anos” (PS 2011, 36). O ensino profissional é visto pelo Partido Socialista como uma ferramenta fundamental para materializar este objectivo, fazendo-se por isso uma referência directa a esta modalidade de ensino quando se enumeram as

---

<sup>257</sup> “Em simultâneo são severamente diminuídos outros apoios sociais, caso das comparticipações dos medicamentos, ou do transporte de doentes, sendo cada vez mais difícil o acesso aos serviços de saúde, à educação e à acção social. O PCP defende uma política que alargue o acesso aos apoios sociais, às crianças, aos jovens e aos sectores mais carenciados da população, revogando os critérios injustos e artificiais de exclusão impostos nos últimos anos. Uma política que garanta a todos os portugueses a prestação de serviços públicos de qualidade.” (PCP 2011, 9).

medidas necessárias para tal: “para isso é necessário prosseguir (...) na diversificação da oferta formativa, com reforço da fileira tecnológica e profissional” (PS 2011, 61).

O Partido Social Democrata começa por identificar aquilo que considera terem sido os erros das políticas socialistas e que conduziram o país à grave situação de uma bancarrota que só foi evitada pelo pedido externo de ajuda financeira. Na área da educação – identificada como sendo “uma das áreas de política onde a necessidade de mudança é mais evidente” (PSD 2011, 192) – as críticas principais vão para o facilitismo, para o défice de qualificação da população portuguesa e para o crescente afastamento entre as famílias e as escolas. Neste contexto, os eixos de acção definidos pelo PSD incluem, entre outros, a gestão descentralizada das escolas e das suas ofertas, uma maior participação dos pais, o aumento da oferta educativa por outros prestadores, a dignificação da carreira docente e um sistema de avaliação de resultados. A forte aposta no ensino profissional surge também como uma das principais medidas a ser tomada, tendo em vista o equilíbrio da oferta e da procura de competências e ainda o envolvimento do tecido empresarial português no sistema educativo<sup>258</sup>. As referências a esta modalidade de ensino são claras e surgem traduzidas em quatro medidas concretas que têm como objectivo a sua promoção e valorização:

- “• O Ministério da Educação deve dispor de uma unidade de gestão especializada do ensino técnico;
- Ao nível do ensino secundário, a grande aposta do novo Governo deve ser a criação de uma Rede Nacional de Escolas Tecnológicas, potenciando um sistema de formação dual, que incorpore as melhores práticas existentes em vários países europeus (...);

---

<sup>258</sup> No âmbito do plano de incentivos e apoio à mobilização do trabalho e talento, define-se como objectivo principal a redução dos custos de contratação e o aumento da qualificação dos trabalhadores das empresas portuguesas e define-se como um caminho, “gerir proactivamente o balanço entre procura e oferta de competências em Portugal, promovendo a criação de vagas no ensino superior e profissional em áreas técnicas e com orientação ao exterior, e reduzindo progressivamente o excesso de oferta em áreas com menor procura.” (PSD 2011, 101).

- As empresas devem participar na definição dos conteúdos e currículo das diversas formações profissionais, daí resultando ofertas educativas que confirmam maior empregabilidade, devendo também ser responsáveis pela execução da formação prática, assim facilitando a transição para o mercado de trabalho;
- O financiamento desta rede deve ser partilhado entre o Estado e as empresas (...);”  
(PSD 2011, 202).

**Tabela 11: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, por partido com assento parlamentar, com aplicação do método CMP, para as eleições legislativas em 2011**

Eleições Legislativas 2011	Nº Declarações	
	Positivas	Negativas
Bloco de Esquerda	0	0
CDS-Partido Popular	1	0
Partido Comunista Português	0	0
Partido Socialista	1	0
Partido Social Democrata	6	0
TOTAL	8	0

#### 7.5.2. Programas de governo

Os programas de governo analisados para esta secção correspondem aos XVII, XVIII e XIX Governo Constitucionais, que foram formados, respectivamente, na sequência das eleições legislativas de 2005, 2009 e 2011 e cujos manifestos e programas eleitorais acabámos de examinar. Apesar das semelhanças entre estes documentos e os programas de governo desenvolvidos posteriormente pelos partidos vencedores de cada eleição, considerou-se relevante ainda assim analisar brevemente estes últimos.

- **XVII Governo Constitucional**

O XVII Governo Constitucional é assim formado na sequência da maioria absoluta obtida pelo Partido Socialista nas eleições legislativas de 2005, tendo José Sócrates como Primeiro-Ministro. Neste programa de governo, a expansão e promoção de uma educação de qualidade é apontada como o caminho que é necessário seguir para

superar o défice de qualificações da população portuguesa. Sobre o ensino profissional, as referências directas são muito semelhantes às encontradas no programa eleitoral do Partido Socialista para as eleições legislativas de 2005, destacando-se a meta definida para a legislatura de “duplicar a frequência de jovens em cursos tecnológicos e profissionais de nível secundário” (XVII Governo Constitucional 2005, 21). Adicionalmente, continua a considerar-se que escolas secundárias mais próximas de escolas profissionais vão contribuir para uma oferta educativa mais adequada e mais eficiente, que deverá também ser mais diversificada por forma a conseguir atrair um maior número de jovens<sup>259</sup>. Ao ensino profissional, o XVII Governo Constitucional reconhece ainda o triplo valor de ser uma oferta educativa com sucesso, de poder contribuir na luta contra o abandono escolar desqualificado e de ter a capacidade de aumentar as perspectivas futuras dos jovens, o que acaba por resultar na proposta de “valorização de componentes de natureza técnica, tecnológica e vocacional no terceiro ciclo” (XVII Governo Constitucional 2005, 46) que se inclui no objectivo mais abrangente de consolidar a educação básica.

- **XVIII Governo Constitucional**

O Partido Socialista ganha novamente as eleições legislativas em 2009, formando por isso o XVIII Governo Constitucional, no qual José Sócrates assume o seu segundo mandato como Primeiro-Ministro de Portugal. À semelhança do que aconteceu em 2005, o programa deste governo é bastante semelhante ao programa apresentado pelo PS para o acto eleitoral de 2009. Deste modo, o principal objectivo definido para as políticas educativas desta legislatura consiste na concretização da escolaridade obrigatória de doze

---

<sup>259</sup> Com o objectivo de “expandir a educação e a formação de nível secundário”, o XVII Governo Constitucional garante que uma das mudanças essenciais no sistema educativo tem que passar por “alargar a oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos.” (XVII Governo Constitucional 2005, 46).

anos<sup>260</sup>, sendo complementado pela melhoria da qualidade das aprendizagens, pelo reforço da autonomia dos estabelecimentos escolares e pela dignificação da carreira docente. Para melhor cumprir o objectivo de assegurar a escolaridade obrigatória de doze anos, o programa de governo aponta precisamente como medida primordial o desenvolvimento do ensino profissional<sup>261</sup>. Para além deste reconhecimento, o programa do XVIII Governo Constitucional, avança a hipótese de utilizar os cursos profissionais do ensino secundário como forma de “impulsionar o empreendedorismo” (XVIII Governo Constitucional 2009, 36), devido à sua proximidade com o tecido empresarial.

- **XIX Governo Constitucional**

O XIX Governo Constitucional é formado na sequência das eleições legislativas de 2011 e resulta de um acordo político entre o PSD e o CDS, para obtenção de uma maioria parlamentar depois de o Partido Social Democrata ter vencido as eleições apenas com uma maioria relativa. Por terem uma visão bastante semelhante na área das políticas educativas, o programa deste governo não difere muito dos manifestos eleitorais apresentados por ambos os partidos antes do acto eleitoral. A educação é definida como “uma área que determina, de forma indelével, o nosso futuro colectivo”, sendo por isso fundamental promover o esforço, a qualidade, o rigor científico, a disciplina e a autonomia (XIX Governo Constitucional 2011, 113). No que diz respeito ao ensino profissional, não existem diferenças significativas entre o programa eleitoral apresentado pelo PSD antes das eleições legislativas de 2011 e o proposto no programa do XIX

---

<sup>260</sup> “Na sequência da aprovação da lei que estende a escolaridade obrigatória aos 12 anos de educação ou formação, tornando assim obrigatória a frequência da escola ou de centro de formação para todos os jovens até aos 18 anos de idade, vamos reforçar as condições das instalações, do equipamento e dos recursos docentes das escolas secundárias, de modo a assegurar a integração de todos os alunos. Prevê-se a criação de 40 mil vagas adicionais no ensino secundário, até 2013.” (XVIII Governo Constitucional 2009, 47).

<sup>261</sup> Para “prosseguir na qualificação dos portugueses”, o XVIII Governo Constitucional aponta como primeira medida: “a) assegurar a escolaridade obrigatória de 12 anos, nomeadamente através da expansão das vias profissionalizantes.” (XVIII Governo Constitucional 2009, 26).

Governo Constitucional. Neste último documento anuncia-se uma forte aposta nesta modalidade de ensino que “deve incidir num sistema de formação dual que articule a formação teórica das escolas profissionais com a formação prática nas empresas” e na qual as empresas devem participar tanto na definição dos perfis profissionais e também no financiamento do sistema (XIX Governo Constitucional 2011, 119). Entre o manifesto eleitoral e o programa de governo, o Partido Social Democrata deixa cair a ideia de uma unidade de gestão especializada do ensino técnico no Ministério da Educação e da criação de uma Rede Nacional de Escolas Tecnológicas, enquanto o CDS parece abdicar, pelo menos de uma referência directa e explícita, da ideia de introduzir cursos profissionais durante o terceiro ciclo de escolaridade.

**Tabela 12: Contagem do número de declarações sobre ensino profissional, com aplicação do método CMP, nos programas dos XVII, XVIII e XIX Governo Constitucionais**

Programas de Governo	Nº Declarações	
	Positivas	Negativas
XVII Governo Constitucional	4	0
XVIII Governo Constitucional	3	0
XIX Governo Constitucional	3	0

### 7.6. Análise dos resultados

À semelhança do que aconteceu no final do quarto capítulo, também a exposição descritiva que ocupou as últimas três secções do capítulo que agora se conclui será objecto de reflexão. O objectivo desta secção é pois o de procurar estabelecer relações entre, por um lado, o enquadramento teórico desenvolvido no capítulo 6 e no início deste mesmo capítulo e, por outro lado, os relatos de quem esteve, e ainda está em alguns casos, envolvido no desenvolvimento do ensino profissional em Portugal, nas suas diferentes dimensões institucionais.

Sobre o papel desempenhado pelo ensino profissional enquanto opção que integra o sistema de educação português, registou-se um consenso nas respostas dadas pelos 21

entrevistados: esta oferta educativa é uma mais-valia e a sua principal encontra-se no facto de oferecer uma resposta às necessidades dos alunos que têm diferentes motivações e vocações e também do mercado de trabalho que precisa de mão-de-obra qualificada e especializada em determinadas áreas. Esta perspectiva vai ao encontro das razões, analisadas no capítulo 6, e que foram avançadas desde o século XVIII ao século XX para justificar o desenvolvimento de um ensino profissionalizante de carácter mais técnico, que contribuísse para qualificar a população e prepará-la para desempenhar mais adequadamente as suas profissões. Por outro lado, enquadra-se também no processo que Antunes (1988) intitulou de ‘diversificação da educação’ e que marcou o desenvolvimento das políticas educativas a partir de meados da década de 1980. Este processo, tal como discutido na secção 6.3, baseava-se no reconhecimento da necessidade de aproximar o sistema educativo ao sistema produtivo e entendia-a como condição essencial para a modernização da sociedade portuguesa. Adicionalmente, esta visão que promove a diversificação de ofertas educativas para corresponder às necessidades, também elas diversas, dos alunos e do mercado de trabalho remete para as causas do atraso educativo português discutidas na secção 6.1. Nomeadamente, destaca-se a análise feita na secção 6.1.2, onde os relevantes níveis de abandono e insucesso escolar surgem associados à incapacidade de o sistema educativo fazer face à crescente diversidade de alunos que decorreu do tardio processo de massificação escolar. O resultado desta relação, examinado na secção 6.3.2, traduz-se na situação de elevado desemprego jovem e de geral descontentamento e desilusão com os fracos resultados das políticas educativas e com as oportunidades profissionais que escasseavam no início da década de 1980. Contudo, importa fazer referência a dois aspectos salientados nas entrevistas complementares apresentadas na secção 7.3. Em primeiro lugar, os deputados e ex-deputados dos partidos mais à esquerda do espectro político português sublinharam que, apesar de ser importante

existir pluralismo na oferta educativa, o ensino profissional só pode ser uma alternativa de valor se houver liberdade na escolha no percurso académico e desde que as alternativas não limitem o prosseguimento de estudos se os alunos assim o desejarem. Estas condições encontram paralelo nos alertas feitos pelo Conselho Nacional da Educação sobre o encaminhamento forçado dos alunos para as vias profissionalizantes, e estão também relacionadas com a questão histórica da segregação social provocada pelo encaminhamento precoce dos alunos durante o Estado Novo. Em segundo lugar, foi referido, por ex-deputados dos maiores partidos políticos portugueses, que apesar de se reconhecer a importância do ensino profissional no contexto do sistema educativo português, esta matéria esteve sempre algo afastada das prioridades dos partidos e dos governos, não sendo um tópico actual nem recorrente nas discussões parlamentares. Esta nota encontra paralelo na análise feita na secção 7.4, que dá conta das escassas declarações feitas sobre o ensino profissional, tanto nos manifestos eleitorais como nos programas de governo examinados.

Nas entrevistas exploratórias, registou-se um outro consenso na questão sobre a igualdade de oportunidades no ensino profissional, com todos os entrevistados a concordar que esta modalidade de ensino contribui para a promoção da igualdade de oportunidades. Por constituir uma via alternativa de qualificação, o ensino profissional oferece maiores possibilidades aos alunos, que têm diferentes motivações, vocações e interesses, de encontrarem um percurso educativo que se adegue melhor às suas pretensões. Também esta posição pode ser remetida para as consequências da falta de diversidade no sistema educativo, discutidas na secção 6.1.2. e 6.3.2. No entanto, importa fazer referência a duas respostas dissonantes, obtidas aquando da realização das entrevistas complementares: os cinco representantes dos partidos políticos mais à esquerda expressaram desacordo com esta visão e, remetendo novamente para práticas

ancoradas no passado histórico, afirmaram que o ensino profissional não contribui para a igualdade de oportunidades, antes aumenta as desigualdades quando promove a segregação entre alunos e perpetua a ideia de que existe uma escola para ricos e outra para pobres.

Já no que diz respeito aos desafios que o ensino profissional enfrenta, à sua estrutura organizativa e às práticas que podem ser aplicadas para reforçar a posição desta oferta educativa no contexto do sistema educativo, verificou-se uma concordância generalizada nas respostas obtidas. O estigma social que ainda permanece, associado à falta de atractividade do ensino profissional, foi apontado como sendo uma das questões que causa maior apreensão entre os entrevistados na fase exploratória desta investigação. Esta visão está em linha com as posições do CNE e da ANESPO, analisadas na primeira secção deste capítulo, que denunciam o recurso à oferta profissionalizante pelos motivos errados, o que traz dificuldades acrescidas na criação de uma imagem positiva e atractiva desta modalidade de ensino, reconhecidas em relatórios da Comissão Europeia, da OCDE e do Cedefop. Relativamente à possibilidade de as empresas contribuírem financeiramente para o sistema de ensino profissional e de se aumentar o número de horas alocadas à formação em contexto de trabalho, a larga maioria dos entrevistados concordou que a situação existente representa a melhor solução possível, na medida em que o tecido empresarial português não possui a dimensão nem a estrutura necessárias para, neste momento, ver o seu papel reforçado nestas matérias. Esta apreciação reforça assim as dúvidas que já tinham sido expressas tanto pelo CNE como pela ANESPO, e que foram apresentadas na secção 7.2, sobre as condições das empresas portuguesas para se acomodarem a uma participação mais intensa na educação dos jovens no âmbito dos cursos vocacionais. Adicionalmente, merece também referência a opinião de que a posição do ensino profissional pode ser reforçada através de um investimento em mais e

melhores campanhas de informação e através de um discurso político mais coerente, uma recomendação que remete tanto para contributos recolhidos em 2007 durante o Debate Nacional sobre a Educação como para o Inquérito de Opinião Pública realizado pelo Cedefop em 2017, ambos examinados também na primeira secção deste capítulo.

Sobre o modelo de referência adoptado para esta investigação, e apesar de ser fundamentada em argumentos distintos, a posição dos entrevistados foi unânime: não é possível importar o modelo de ensino profissional alemão para Portugal. Apesar de a maioria lhe reconhecer elementos positivos, defendem que é um sistema muito próprio da realidade em que foi desenvolvido, que assenta em profundas raízes históricas e numa tradição muito presente e que é difícil de replicar. Esta posição remete para os conceitos de ocupação, vocação e de correspondência entre identidade pessoal e profissional previamente discutidos na secção 4.2.1 e vai ao encontro da resposta, também ela unânime, que se obteve quando foi colocada a questão semelhante aos actores institucionais alemães e cuja análise foi feita na secção 5.2.3. Ao contrário, em relação à cooperação tripartida – que foi identificada pelos actores alemães como um elemento passível de ser reproduzido numa outra realidade e cuja importância se explica na secção 4.2.2 – os entrevistados portugueses mostraram-se bastante cépticos sobre esta possibilidade, tendo uma maioria significativa considerado que não existem, ainda, condições para que o diálogo social em Portugal decorra da mesma forma aberta, estruturada e cooperante.

De sublinhar também os problemas que se verificam com o modelo de financiamento do ensino profissional, uma preocupação revelada pela totalidade dos parceiros sociais entrevistados e que encontra repercussão nos alertas feitos pela ANESPO na Comissão Parlamentar de Educação, e ainda a necessidade de existir uma melhor articulação entre a oferta e a procura dos cursos, que deve reflectir as necessidades

do mercado de trabalho e da comunidade local, sendo este um ponto fundamental do ensino profissional e que levou ao seu sucesso aquando da implementação das escolas profissionais a partir de 1989, tal como avançado na secção 6.4.1.

Contudo, o ponto que se assume como de maior relevância para o objectivo central desta investigação encontra-se nas respostas obtidas relativamente aos factores que mais contribuíram para a dificuldade de afirmação do ensino profissional em Portugal. Entre as respostas, para além de algumas referências às várias mudanças na organização desta modalidade de ensino que geram confusão e passam uma ideia de falta de organização, destacam-se duas tendências principais. Uma primeira tendência é revelada por três dos nove entrevistados na fase exploratória e consiste numa forte crítica aos cursos vocacionais criados pelo Ministro Nuno Crato, por considerarem que se tratou de uma iniciativa que desvaloriza o ensino profissional e que interrompe um processo de valorização que contava já com vários anos. Esta perspectiva está em linha com preocupações expressas pelo CNE, pela ANESPO e, em parte, pelos relatórios internacionais, que foram já referidos várias vezes nesta secção e que apontam para a possibilidade de as características destes cursos transmitirem a imagem errada sobre o que é o ensino profissional. Uma segunda tendência, presente nas respostas de quatro dos mesmos nove entrevistados, aponta para uma dificuldade do próprio sistema de educação em promover o ensino profissional como uma via alternativa digna e de qualidade. De acordo com os relatos obtidos, o processo de integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias em 2004/2005 decorreu de forma muito repentina e abrupta. E apesar de ter sido projectado com a intenção de garantir a universalidade deste tipo de oferta educativa, as escolas secundárias não tiveram o tempo necessário para se preparem para desenvolver gradualmente um tipo de ensino que assenta em pressupostos pedagógicos diferentes dos que orientam a aquisição de aprendizagens nos cursos científico-

humanísticos. Esta narrativa vai ao encontro da descrição feita deste mesmo processo na secção 6.4.2, onde Fonseca, Caramelo e Rocha (2013) asseveram que, para garantir a capacidade das escolas secundárias para receber esta oferta educativa, se procedeu a uma “uniformização da oferta”, tornando estes cursos mais próximos dos cursos científico-humanísticos, por forma a que os mesmos “encaixassem” no funcionamento regular dos estabelecimentos de ensino. Por outro lado, encontra-se também um paralelo entre esta narrativa sobre o ‘boom’ do ensino profissional e não apenas alguns contributos recolhidos no Debate Nacional sobre a Educação, que sublinhavam o afastamento das escolas profissionais deste processo de expansão, como também as preocupações manifestadas pelo CNE relativamente ao mau uso dos cursos profissionais pelas escolas secundárias a partir deste período.

Adicionalmente, e porque se considerou este elemento de grande relevância para a investigação, decidiu-se na fase complementar de entrevistas aprofundar este tema. Deste modo, procurou-se saber mais sobre as dificuldades encontradas pelo ensino profissional no momento da sua maior expansão, junto daqueles que protagonizavam os debates parlamentares sobre esta matéria e que tinham, por isso, um conhecimento mais cru das condições internas do processo político. Entre os representantes dos cinco partidos políticos entrevistados, apenas no Bloco de Esquerda nenhum mencionou esta dificuldade. Em todos os outros grupos parlamentares foram registadas opiniões que corroboram as dificuldades que o ensino profissional enfrentou – e ainda enfrenta – para se afirmar no contexto das escolas secundárias a partir de 2004/2005. Esta opinião é expressa de forma mais vincada entre os deputados dos dois maiores partidos portugueses, com mais de metade a confirmarem a resistência das estruturas existentes em aceitar o ensino profissional no contexto das escolas secundárias, ainda que com base em motivos distintos. Por um lado, há quem refira a situação financeira difícil em que as

escolas secundárias se encontram e a necessidade de manterem o número de alunos para não enfrentarem problemas mais sérios, o que leva por vezes a que se tomem decisões perversas por querer manter os alunos na escola. Outra razão apontada, que surge também relacionada com financiamento, prende-se com o facto de as escolas secundárias não disporem das condições necessárias para oferecer um ensino profissional de valor, por não poderem contratar especialistas técnicos qualificados ou adquirir os recursos materiais necessários para o regular funcionamento do ensino profissional. Esta limitação, dizem, associada ao facto de as escolas secundárias terem um quadro de professores dos cursos científico-humanísticos que não foram formados para, nem se identificam com os cursos profissionais, pode ter levado algumas escolas a transformar o ensino profissional de modo a “encaixar” nas condições pré-existentes, desvirtuando o seu propósito e distorcendo as suas vantagens. Por outro lado, há quem aponte mesmo o dedo à classe profissional dos professores, acusando-a de “corporativismo” e de querer que a escola enquanto instituição satisfaça sempre os interesses da sua classe, ignorando por vezes a solução que melhor responde às necessidades dos alunos. Para ilustrar a forma como esta classe menospreza o ensino profissional, um dos entrevistados lembrou que se mantém ainda uma espécie de divisão entre professores de primeira e professores de segunda, com estes últimos a serem os que leccionam nas componentes científica e técnica do ensino profissional e a quem não é permitido aceder à carreira de professor, exclusiva para os professores dos cursos científico-humanísticos ou da componente sócio-cultural da oferta profissionalizante. Além disso, foi mesmo referido que as escolas secundárias e o sector formal da educação se regem por uma lógica de “endogamia”, encaminhando para as ofertas profissionalizantes, já de si mal estruturadas pelas razões acima mencionadas, não só os alunos com maiores dificuldades (por ser também a forma encontrada para melhorar a imagem da escola nos rankings), como também os professores mais novos que

não pertencem ao quadro e que passam apenas a prazo pela escola. Esta forma de actuar dos professores e dos sindicatos que os representam não constitui uma surpresa e remete para o poder do movimento social no campo escolar, demonstrado logo em 1974 quando assumiu o rumo das reformas educativas de acordo com a sua própria agenda, e que foi descrito na secção 6.3.1.

Em suma, a dificuldade de afirmação do ensino profissional em Portugal parece não estar relacionada com uma descrença sobre o seu valor ou sobre as vantagens que pode oferecer aos jovens, mas antes com uma questão estrutural que afecta todo o sistema educativo português – e que chega mesmo a ser transversal por se revelar também noutras dimensões da sociedade. Apesar de volvidas mais de quatro décadas desde a implementação do regime democrático, ainda se assiste a um domínio da identidade liceal no ensino secundário português, que combina uma “concepção revolucionária” da educação com uma questão cultural de deslumbramento com a luta contra aquilo que Sérgio Grácio identificou como o “modelo horizontal” de expansão escolar, que se difundiu durante o Estado Novo e que pretendia limitar a mobilidade social e restringir cada um à sua condição. Quando a estes elementos se junta o poder corporativista da defesa dos interesses da classe dos professores, perpetua-se a ideia de que a democratização escolar só pode significar uma escola única e igual para todos e limita-se o impacto e a eficácia de qualquer legislação que vise o desenvolvimento de uma oferta educativa alternativa, que encontrará frequentemente bloqueios no momento da sua implementação.

## CAPÍTULO 8 - CONCLUSÕES

Tal como mencionado no início desta investigação, quando, em 2013, Portugal registou a taxa de desemprego jovem mais elevada da sua história, na sequência da crise financeira de 2008 que rapidamente se transformou numa grave crise económica global, as recomendações das organizações e instituições internacionais apontavam para a necessidade de se apostar na qualificação da população jovem. Entre as estratégias sugeridas, destacava-se o desenvolvimento de um sistema de ensino profissional de qualidade que prepare os jovens para o ingresso no mercado de trabalho, através da combinação de uma formação teórica com uma componente prática.

No entanto, um rápido olhar sobre os indicadores estatísticos que incidem precisamente sobre a qualificação da população mostra uma evolução notável. Não só a taxa de escolarização total regista um crescimento sustentado, como, desde meados da década de 1980, a expressão do ensino profissional em Portugal aumentou de forma substancial, tendo o seu número de alunos evoluído de tal forma que se encontra já muito próximo da tendência internacional. Por que motivo então surgia Portugal frequentemente entre os países a quem se recomendava, nos estudos internacionais, desenvolver esta modalidade de ensino?

Foi a incompreensão sobre – e mesmo surpresa com – este aparente paradoxo que motivou a origem deste trabalho e que levou a que se determinasse o processo de definição das estratégias e políticas de ensino profissional em Portugal, entre 1989 e 2015, como o objecto central de investigação. A intenção era encontrar o motivo pelo qual, apesar do aumento significativo do número de alunos nesta oferta educativa nas últimas três décadas, o ensino profissional continuava a enfrentar dificuldades em afirmar-se, não só no contexto do sistema educativo português, como perante a sociedade e as instituições internacionais. Pelo facto de ser profusamente considerado um sistema de ‘craveira

mundial’, optou-se também pela adopção, como modelo de referência, do sistema dual do ensino profissional alemão, não só por forma a compreendê-lo melhor, mas também com o objectivo de identificar os elementos que o faziam merecer tanto destaque e que poderiam, eventualmente, inspirar uma melhoria do sistema em Portugal.

As respostas encontradas foram obtidas a partir de uma combinação de revisão de literatura, análise documental e trabalho de campo e podem ser divididas em quatro dimensões distintas:

- Características e impacto das medidas políticas desenvolvidas sobre o ensino profissional entre 1989 e 2015;
- Factores políticos que influenciaram o desenvolvimento das políticas públicas sobre o ensino profissional adoptadas entre 1989 e 2015;
- Principais clivagens políticas sobre o conceito de ensino profissional e que influenciaram o seu desenvolvimento entre 1989 e 2015;
- Elementos identificados no sistema dual alemão que podem servir de referência à melhoria do sistema português.

Ao longo das próximas páginas, serão discutidos os resultados obtidos em relação a cada uma destas quatro dimensões, que correspondem a cada uma das questões de investigação inicialmente propostas. Ao mesmo tempo, as conclusões apresentadas serão ainda relacionadas com as hipóteses de investigação formuladas na introdução, com o objectivo de verificar se as mesmas se confirmam ou não. Adicionalmente serão avançados futuros caminhos de pesquisa que poderão complementar e clarificar o trabalho que aqui se discute. Por fim, será apresentada uma reflexão geral sobre o desenvolvimento de toda a investigação e sobre o caminho percorrido desde a definição dos pressupostos iniciais até às descobertas que foram sendo feitas durante as diferentes fases da metodologia.

### 8.1. Características e impacto das medidas políticas desenvolvidas sobre o ensino profissional entre 1989 e 2015

Durante o período em análise, o ensino profissional deu origem a um conjunto de instrumentos legislativos que se revelaram fundamentais para a estruturação do sistema que visa o reforço das qualificações da população portuguesa e a aquisição de competências que facilitem o seu ingresso no mercado de trabalho. De entre estes instrumentos destaca-se o Decreto-Lei n.º 26/89, que cria as escolas profissionais com o objectivo de modernizar o sistema educativo português através da multiplicação da oferta educativa profissionalizante. Também o Decreto-Lei n.º 74/2004, que define os princípios que orientam a reforma do ensino secundário e que instituem a diversificação dos percursos educativos dos alunos através da integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias estatais. E ainda o Decreto-Lei n.º 139/2012, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 91/2013, que determina nova diversificação da oferta educativa através da introdução dos cursos vocacionais no ensino básico e secundário.

No entanto, o trabalho desenvolvido ao longo desta investigação parece sugerir que os instrumentos legislativos desenvolvidos não foram suficientes para afirmar a consolidação desta modalidade de ensino como uma opção política estratégica. Ainda que, desde o final da década de 1980, os diferentes governos tenham reconhecido não só o défice de qualificações da população portuguesa, mas também as vantagens do ensino profissional em combatê-lo e, por isso, a necessidade de promover a sua incorporação na oferta educativa do sistema educativo português, a resolução deste problema político parece nunca ter sido assumida como uma verdadeira prioridade.

Por um lado, no decorrer da revisão de literatura que enquadrrou, no capítulo 6, a evolução histórica do ensino profissional, surgiram os primeiros indícios da ineficácia destes instrumentos legislativos em cumprir o objectivo principal de promover a

valorização de uma oferta educativa que contribuísse para aumentar as qualificações intermédias da população portuguesa. Num artigo que examina de forma detalhada o agendamento das políticas públicas que visam o desenvolvimento do ensino profissional em Portugal entre 1986 e 2009, Alexandra Duarte conclui que o agendamento deste problema político é constante desde 1986, data da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, um documento legislativo que, como já foi referido, é bastante claro em definir como função do ensino secundário a preparação para a vida activa. Todavia,

“apesar desta definição de 1986, o que a análise dos programas dos governos evidencia é que se tratou mais de uma intenção teórica do que de uma prática concretizada. As várias alternativas políticas que foram sendo apresentadas para solucionar os problemas do ensino secundário, tornando-o mais atrativo e resultando numa maior frequência, revelaram não ter resultados efetivos. Prova disso é a observação de alguns indicadores estatísticos, como o abandono precoce da educação e formação e a população em idade ativa com o ensino secundário completo.” (Duarte 2014, 155)

Por outro lado, a análise documental realizada através da metodologia adoptada do *Manifesto Project* aos programas eleitorais e de governo entre 2005 e 2015 revelou uma tendência semelhante. As referências ao ensino profissional como estratégia escolhida para fazer face ao problema do défice de qualificações intermédias da população portuguesa não são apenas reduzidas em quantidade, como são também demasiado gerais e vagas, referindo-se quase sempre apenas à necessidade genérica de valorizar esta oferta educativa. Durante o processo de codificação das declarações partidárias sobre esta matéria, não se encontrou uma linha de acção concreta e consistente, que fosse indicativa da vontade política em priorizar a afirmação do ensino profissional como uma alternativa digna e de qualidade, por forma a ultrapassar as dificuldades de aceitação pela sociedade portuguesa que são conhecidas por todos. Apesar de algumas referências a estratégias concretas sobre esta matéria – como a promoção de uma

aproximação entre a escola e o tecido empresarial local, ou a aposta na articulação com o mercado de trabalho para a definição da oferta formativa – a falta de comprometimento dos partidos políticos com esta modalidade de ensino revela-se na volatilidade com que o tema é abordado nos seus manifestos eleitorais. Foi no contexto das eleições legislativas de 2005 que o tema foi referido mais vezes, tendendo depois a desaparecer progressivamente das preocupações expressas pelos partidos políticos nos documentos que reúnem as suas intenções para os actos eleitorais. Aqui, destaca-se a posição do Partido Comunista Português, que em 2005 elenca diversas medidas para promover esta modalidade de ensino e em 2009 e 2011 não lhe faz uma única referência, e também a posição do Partido Social-Democrata, que apenas se dedica concretamente ao tópico em 2011, passando por ele apenas superficialmente nos dois actos legislativos anteriores.

Por fim, no decorrer da análise aos resultados das entrevistas realizadas aos actores que desempenharam funções governamentais e parlamentares durante o período de análise desta investigação, também se registou por diversas vezes a opinião de que o ensino profissional não constituía tema prioritário da agenda política. Por esse motivo, é argumentado, não foi muito o tempo despendido nem pelo Governo nem pela Comissão Parlamentar de Educação em discussões que visassem o seu aperfeiçoamento. Nas palavras de alguns entrevistados, o ensino profissional era “muito esquecido nas preocupações políticas”, “recebe pouca atenção dos meios de comunicação e da opinião publicada” e, sobre as medidas adoptadas para o valorizar, “fizeram-se apenas algumas coisas, mas de forma lenta”. Contudo, os resultados obtidos com este método empírico são os menos consensuais relativamente à importância desta modalidade de ensino para os agentes políticos intervenientes, na medida em que se registaram também outras opiniões, até do mesmo grupo parlamentar, que identificaram esta oferta educativa como

“absolutamente fundamental”, “aposta estratégica” e como “relevante para o poder político”.

Para além das limitadas consequências práticas e da pouca profundidade com que o tema ensino profissional tem sido tratado pelos governos, principalmente durante o seu período de maior expansão, merece também referência o facto de as principais decisões tomadas serem frequentemente influenciadas por pressões internacionais. No final da década de 1980, as taxas de analfabetismo e de abandono escolar precoce da população portuguesa mantinham-se em níveis inaceitáveis, tal como o grau de escolarização dos adultos, principalmente quando comparados com os países vizinhos. Foi este contexto que, aliado à adesão de Portugal às comunidades europeias e às pressões que se faziam sentir para que se alcançassem os indicadores de desenvolvimento dos restantes estados-membros, levou à criação em 1989 das escolas profissionais. Já no início da década de 2000, a decisão de expandir o ensino profissional dando às escolas secundárias a possibilidade de oferecerem cursos profissionais surge também num contexto em que a União Europeia promovia activamente o melhoramento das qualificações dos estados-membros, nomeadamente ao nível do ensino secundário. Entre os mecanismos desenvolvidos pela Comissão Europeia, destacava-se a Estratégia de Lisboa que, em 2000, apontava para o objectivo de, numa década, ter 85% da população europeia com mais de 22 anos com o ensino secundário completo. Ora, sendo que “a percentagem de alunos do ensino secundário a frequentar cursos profissionais ou vocacionais era em Portugal de 10% e de cerca de 70% na média dos países mais desenvolvidos” e estando o país “em último lugar no *ranking* dos países da OCDE, com apenas 8,2 anos de escolarização média, contrastando com os 12 anos de escolarização do conjunto dos países” (Rodrigues 2010, 96-97), a ex-Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, não esconde que a reforma do ensino secundário implementada em 2004/2005 visava

promover a escolarização da população portuguesa através de ofertas formativas alternativas. Por fim, em 2012, a decisão de criar os cursos vocacionais no ensino básico e secundário foi tomada num contexto de uma crise económica mundial e quando Portugal estava sob um apertado programa de reestruturação financeira, que obrigava a uma forte redução da despesa pública, nomeadamente na educação. Este ponto foi, aliás, sublinhado mais do que uma vez nos pareceres do CNE e da ANESPO que criticavam a criação desta oferta educativa também por considerarem que se tratava apenas de uma forma de reduzir custos na área da educação, alcançada pela eliminação artificial de retenções.

Na verdade, ambos os pontos que acabam de se destacar – por um lado, o desenvolvimento de legislação que parece ter poucas consequências práticas e não ser acompanhado de uma estratégia política consistente e coerente e, por outro lado, a necessidade de sentir a pressão de factores externos para agir – não são absolutamente novos na vida política portuguesa. Na revisão de literatura que se fez com o objectivo de compreender as principais trajectórias da política educativa portuguesa, notou-se também esta tendência: Portugal foi, com os governos liberais do início do século XIX, um dos primeiros países do mundo a definir leis sobre a alfabetização e a escolarização da população, ainda assim em 1960 cerca de 70% da população era analfabeta. Também a questão da pressão internacional parece remontar a séculos passados, quando o processo de industrialização mundial e quando os primeiros sinais de globalização levaram ao desenvolvimento das primeiras formas de ensino técnico em Portugal nos séculos XVIII e XIX, para que os negociantes portugueses fossem dotados das competências necessárias para competir internacionalmente. Já no século XX, na década de 1960, a expansão da escolaridade obrigatória e o adiamento da separação dos alunos em vias de ensino distintas resultou tanto do Plano Regional do Mediterrâneo como da pressão internacional

da recém-fundada OCDE no sentido de estimular o desenvolvimento económico dos países europeus no pós-guerra.

Desta forma, parece claro que, no que diz respeito à condução das políticas sobre o ensino profissional, Portugal enfrenta sérias dificuldades tanto em estabelecer as suas metas políticas, como em concretizar e implementar de forma eficaz as decisões políticas que formula, estando muitas vezes dependente do contexto internacional e de factores externos para alcançar níveis mais avançados de desenvolvimento. Estas conclusões permitem, assim, corroborar a Hipótese 1:

*O ensino profissional não é considerado uma opção estratégica pelos agentes políticos, o que pode contribuir para explicar a posição que ocupa no sistema de ensino português.*

## 8.2. Factores políticos que influenciaram o desenvolvimento das políticas públicas sobre o ensino profissional adoptadas entre 1989 e 2015

Tal como referido anteriormente, um dos motivos que deu origem a esta investigação foi o facto de não se compreender a dificuldade de afirmação do ensino profissional em Portugal, quando tanto o número de alunos matriculados como os indicadores de qualificação tinham registado melhorias substanciais desde a sua introdução nas escolas secundárias estatais.

Neste contexto, a metodologia mista aplicada permitiu identificar um elemento que, por ter sido abordado tanto na revisão de literatura como nas duas fases das entrevistas – e aqui por representantes de quatro dos cinco grupos parlamentares –, se destacou na sua influência para a evolução do ensino profissional em Portugal: a impreparação da estrutura educativa já existente. Tal como discutido na secção 7.6, esta modalidade de ensino enfrentou – e ainda enfrenta – sérias dificuldades em se enquadrar

e em assumir a sua posição no conjunto do sistema de educação português, por dois motivos fundamentais.

O primeiro motivo está associado às suas características pedagógicas muito próprias: é um ensino com uma componente técnica e prática muito importante e que tem uma abordagem educativa mais próxima do aluno, o que não só requer uma alocação de recursos humanos e materiais próprios, como torna evidente a grande diferença para os cursos científico-humanísticos, oferta educativa para qual a escola secundária se encontra orientada em toda a sua estrutura organizativa. Ou seja, apesar dos instrumentos legislativos desenvolvidos com o objectivo de promover a valorização e a expansão do ensino profissional, a identidade do ensino secundário em Portugal é ainda demasiadamente “liceal”, orientada apenas para os percursos educativos mais teóricos e intelectuais que visam o prosseguimento de estudos no nível superior. E, com o ‘boom’ desta oferta educativa a partir de 2004/2005, a identidade do ensino secundário português que tem, naturalmente, a sua maior expressão nas escolas secundárias estatais traduziu-se em dois processos bastante prejudiciais para o ensino profissional:

a) Desconfiguração dos cursos profissionais:

“A reforma de 2004 e conseqüente uniformização dos planos curriculares é um duro golpe para uma oferta formativa que pretendia ser de uma aposta de iniciativa local, procurando estar adequada ao contexto económico, social e cultural envolvente, territorializando as iniciativas de formação” (Azevedo,1991). Os novos programas emanados da administração central ficam assim confinados aos conteúdos pré-estabelecidos pois só assim é possível a sua generalização para todas as escolas de ensino secundário. (...) Não deixando de manter sua autonomia na gestão pedagógica da formação, as escolas sobretudo as públicas, viram estreitar o campo de ação ao serem inundadas de normativos publicados para colmatar as lacunas criadas pela expansão

desta oferta formativa de forma a encaixá-la no “normal” funcionamento desses estabelecimentos de ensino.” (Fonseca, Caramelo e Rocha 2013, 266)

“[A reforma iniciada pelo Ministro David Justino] fez caminho no sentido da homogeneização e da standardização de todas as modalidades de ensino e formação, sob a matriz do ensino geral e “liceal”, como uma nova tentativa de promover o crescimento do ensino profissional, envolvendo, pela primeira vez também as escolas secundárias. Procedeu-se a uma drástica redução da carga horária dos cursos profissionais e do número de disciplinas, em nome de uma supostamente importante permeabilidade entre ensino geral e profissional, argumento muito pobre para assinalar quer a redução do investimento no ensino secundário profissional quer uma (nova) subordinação de todos os cursos de nível secundário à velha matriz “liceal”. (Azevedo 2014, 19)

b) Utilização inadequada dos cursos profissionais:

“Os CEF e os Cursos Profissionais devem constituir duas entre muitas alternativas curriculares e devem ter uma elevada garantia de qualidade: é necessário manter a vigilância sobre mecanismos ou práticas que conduzam os CEF e os Cursos profissionais a transformar-se nos percursos dos mal-sucedidos e dos pobres, em guetos dentro das escolas. (...) O CNE recomenda mais uma vez que, após mais de vinte anos de investimento no ensino profissional, a qualidade de formação e os níveis de sucesso alcançados neste tipo de ensino não sejam colocados em causa pelo mau funcionamento destes cursos, que continuam, em algumas escolas, a ser “guetos” para onde são enviados, no fim da escolaridade básica, os alunos com piores resultados escolares.” (CNE 2010, 175)

Deste modo, a forma como o ensino profissional é ainda hoje encarado no contexto do sistema educativo português parece ter sido influenciada pela combinação de dois factores: por um lado, a alteração das características fundamentais dos cursos profissionais para facilitar a sua integração nas escolas secundárias, formatadas para a

aquisição de conhecimentos típica dos cursos científico-humanísticos; por outro lado, o recurso às ofertas profissionalizantes como caminho fácil para concluir o ensino secundário e como forma de “limpar” as turmas que preparam os alunos para o ingresso no ensino superior.

Já o segundo motivo diz respeito à resistência que se verificou entre a classe profissional dos professores e os sindicatos que os representam. Foram vários os entrevistados que se referiram ao “corporativismo dos professores” e a uma postura adoptada no sentido de blindar a carreira contra o surgimento das ofertas profissionalizantes nas escolas secundárias estatais. A lógica que sustenta este comportamento é simples e até racional: a nova oferta de cursos profissionais iria resultar numa redução do número de alunos nos cursos científico-humanísticos. Esta dinâmica resultaria não apenas numa maior necessidade de contratação de professores com competências técnicas e qualificados para as novas abordagens pedagógicas das ofertas profissionalizantes, mas também na redução dos horários disponíveis para os professores dos cursos científico-humanísticos. A atitude dos professores que, até então, praticamente monopolizavam a leccionação da oferta educativa no ensino secundário reflecte-se, por um lado, na sua insatisfação quando alocados a cursos desta oferta educativa e que era justificada

“não só devido à representação negativa que têm desse tipo de ensino, como também pelas dificuldades que dizem sentir em se adaptarem aos princípios psicopedagógicos da estrutura modular desse tipo de ensino e para os quais não receberam qualquer tipo de formação.” (Pinto, Delgado e Martins 2015, 16)

E, por outro lado, espelha-se na criação de duas categorias de professores: os que podem aceder à carreira docente, onde há progressões e interesses defendidos pelos sindicatos em sede de concertação social e os que são excluídos desta carreira. Entre os primeiros

encontram-se, naturalmente, os que leccionam nos cursos científico-humanísticos e na componente sócio-cultural das ofertas profissionalizantes, enquanto que entre os segundos estão os professores que leccionam nas componentes científica e técnica destas mesmas ofertas. A estrutura que já existia na escola secundária dos cursos do ensino geral parece sobrepor-se, assim, a qualquer tentativa de diversificar a oferta formativa, até porque está cristalizada pelos direitos adquiridos desta classe profissional através da rígida lei laboral que dificulta a entrada de novos professores quer na carreira em si, quer no corpo docente efectivo das escolas estatais.

A questão da impreparação da estrutura já estabelecida nas escolas secundárias foi, evidentemente, notória apenas quando se promoveu a integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias. Até então, o ensino profissional não era percepcionado como uma ameaça pelo sistema de ensino secundário existente, na medida em que era oferecido exclusivamente pelas escolas profissionais com resultados bastante positivos – o que, de certa forma paradoxalmente, provocava o desequilíbrio entre oferta e procura de cursos e que levou à sua integração nas escolas secundárias estatais. No entanto, a insatisfação dos professores e das estruturas sindicais que os representam em relação ao ensino profissional não é uma tendência recente. Já em 1974, durante o período que se seguiu à revolução que implementou o regime democrático em Portugal, a sua acção foi determinante para impedir que o I Governo Provisório mantivesse uma linha de continuidade com a recente estrutura do sistema educativo desenvolvida durante os últimos anos do regime do Estado Novo, por José Veiga Simão, que foi mesmo convidado pelo General Spínola para desenvolver o programa de Governo nesta área. Assim,

“apesar de apontada como objectivo do Governo provisório o desenvolvimento da reforma educativa, a realidade era já outra. O poder *deslocava-se para as escolas* (Lima, 1992; Stoer, 1996) e para o movimento social, onde as nascentes estruturas sindicais dos professores começavam já a assumir um papel de destaque no campo escolar,

estabelecendo-se uma *agenda* que não era compaginável com uma transição controlada. (...) Paralelamente ao que se passava com os partidos políticos, também o movimento social nas escolas se afirmará sem necessitar de qualquer diploma legal regulador prévio, antes condicionando, pela sua prática, a legislação que posteriormente virá a ser publicada.” (Teodoro 1999, 40-41)

Desta forma, a identidade fortemente liceal do ensino secundário português foi identificada como o principal factor que determinou as dificuldades de afirmação do ensino profissional em Portugal, principalmente devido à forma como contribuiu para a desconfiguração e para a utilização inadequada dos cursos profissionais. Assim, e por não ter sido encontrada nenhuma relação relevante entre a evolução do ensino profissional e a falta de organização do sistema ou o desinteresse dos parceiros sociais, é refutada a Hipótese 2:

*A evolução do ensino profissional foi condicionada pela falta de um enquadramento institucional próprio e pela falta de interesse dos parceiros sociais.*

### 8.3. Principais clivagens políticas sobre o conceito de ensino profissional e que influenciaram o seu desenvolvimento entre 1989 e 2015

Sobre este tema, as conclusões não são tão claras como nas outras dimensões, mas ainda assim é possível retirar algumas ilações sobre eventuais clivagens políticas, nomeadamente da análise documental aos manifestos eleitorais e às entrevistas realizadas aos actores políticos.

Entre os vários elementos recolhidos através dos instrumentos metodológicos aplicados, nenhum apontou para uma oposição do Partido Socialista em relação ao desenvolvimento do ensino profissional. Pelo contrário, os testemunhos recolhidos sublinham sistematicamente a relevância desta oferta educativa na óptica do partido, que reconhece as suas vantagens e benefícios tanto para os jovens como para a economia

nacional. Esta posição está em linha com o discurso generalizado de valorização do ensino profissional e encontra também reflexo nos manifestos eleitorais do partido, onde se registam sempre referências a esta modalidade de ensino, ainda que seja uma tendência decrescente entre 2005 e 2011.

No entanto, a posição dos dois partidos mais à esquerda no espectro político português sobre o ensino profissional é mais ambígua e menos clara. Ainda que consigam reconhecer algumas vantagens a esta oferta formativa alternativa e que considerem que o pluralismo de vias pode ser útil para responder às diferentes necessidades dos alunos, parece notar-se uma maior dificuldade em aceitar que a oferta profissionalizante não será limitadora das oportunidades dos alunos. Ou seja, verifica-se, tanto nos contributos dos representantes do Partido Comunista Português como do Bloco de Esquerda, uma preocupação com os motivos que levam os alunos aos cursos de ensino profissional, sendo várias vezes referido o encaminhamento feito pelas escolas que resulta numa separação entre alunos ricos e alunos pobres, com os últimos a serem colocados nas ofertas profissionalizantes e a terem o seu percurso educativo afunilado. Por este motivo, o discurso dos entrevistados orienta-se para a defesa de uma educação que tenha uma perspectiva mais ampla da cultura integral dos indivíduos, que não oponha a aquisição de competências técnicas e profissionais à aquisição de conhecimentos gerais e que não resulte numa separação forçada dos alunos com base no seu desempenho. Adicionalmente, há ainda um consenso sobre a relação entre o ensino profissional e a igualdade de oportunidades: os cinco entrevistados dos partidos políticos mais à esquerda do sistema político português consideram que esta modalidade de ensino não só não promove a igualdade de oportunidades entre os alunos, como acentua mesmo as desigualdades, na medida em que encurta o percurso educativo dos alunos e limita as suas possibilidades de ascensão social.

Por outro lado, também a análise documental revela esta tendência de priorizar a valorização de uma escola integral em detrimento do desenvolvimento de uma pluralidade de modalidades de ensino alternativas. Na verdade, o Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda são os únicos dois partidos que, para o período temporal analisado, apenas fazem referência ao ensino profissional num dos três manifestos eleitorais apresentados. Mais concretamente, o Bloco de Esquerda menciona o assunto apenas no manifesto eleitoral de 2011, criticando directamente a opção política de integrar os cursos profissionais nas escolas secundárias como forma de, artificialmente, aumentar a escolarização dos jovens portugueses, e sublinhando que a oferta profissionalizante só terá valor se for uma opção livre dos alunos. Já o Partido Comunista reconhece o valor do ensino profissional no manifesto para as eleições legislativas de 2005, considerando-o fundamental para suprir as necessidades económicas e para formar os quadros especializados de acordo com diferentes perfis produtivos, e reconhecendo também a sua utilidade como ferramenta para evitar a exclusão social dos jovens, propondo até medidas como o aumento da autonomia das escolas secundárias na definição desta oferta ou a criação de uma rede de estágios profissionais. Todavia, uma vez que esta perspectiva não se manteve nos manifestos posteriores nem se confirmou depois nas entrevistas realizadas, parece ter havido uma mudança na forma como o assunto é abordado por este partido.

Deste modo, a análise realizada com recurso às diferentes metodologias permite concluir que, de facto, existe uma postura menos favorável dos partidos da extrema-esquerda – mas não os partidos de esquerda no seu conjunto – ao desenvolvimento do ensino profissional, na medida em que consideram que tem constituído uma forma de segregação social e de separação entre alunos provenientes de classes sociais superiores e inferiores. Contudo, mesmo entre estes partidos, foram identificados elementos que

revelam algum reconhecimento dos benefícios desta oferta educativa, ainda que se discorde das estratégias políticas escolhidas para a implementar. Deste modo, não é possível corroborar a Hipótese 3:

*Os partidos de esquerda com assento parlamentar entre 1989 e 2015 opuseram-se ao desenvolvimento do ensino profissional.*

#### 8.4. Elementos identificados no sistema dual alemão que podem servir de referência à melhoria do sistema português

Relativamente à última dimensão que se destaca nos resultados obtidos, e tal como já havia sido assumido no início desta investigação, é consensual a ideia de que não é possível, nem desejável, importar o sistema dual de ensino profissional alemão para Portugal. Ainda que seja reconhecido o seu contributo para a promoção de transições pouco atribuladas entre o mundo da escola e o mundo do trabalho, o que resulta também no reduzido nível de desemprego da economia alemã, partilha-se a ideia de que é um sistema cujas características dependem de um conjunto de circunstâncias que não se podem replicar. Ou seja, tanto os entrevistados na Alemanha como em Portugal foram peremptórios em afirmar que o sistema dual de ensino profissional alemão deve o seu sucesso e elevada reputação não só às profundas raízes históricas e sociais, como também às características da economia e do tecido empresarial alemão, dois elementos que muito dificilmente se replicam noutros países.

Não obstante, a análise feita durante a revisão de literatura e aos resultados das entrevistas realizadas parece sugerir o desenvolvimento de dois elementos que são essenciais para o estabelecimento de um sistema de ensino profissional de qualidade e que assumam um lugar de destaque no contexto global do sistema de educação. Por um lado, destaca-se a necessidade de existir um verdadeiro compromisso e uma cooperação

genuína entre os três parceiros institucionais do ensino profissional – governo, sindicatos e associações de empregadores – algo que parece ainda não estar completamente interiorizado na realidade portuguesa. Durante as entrevistas realizadas, foram vários os relatos registados de todas as partes sobre as dificuldades que ainda persistem no momento da negociação sobre o que devem ser os objectivos do ensino profissional ou sobre o desenvolvimento de novos referenciais de formação profissional: ou porque o Governo não permite aos parceiros sociais que se envolvam de facto, ou porque não considera verdadeiramente as propostas que recebe; ou porque os sindicatos são acusados de não aceitar a evolução da organização do trabalho, ou porque as empresas são acusadas de falta de visão em relação ao desenvolvimento e modernização económicos do país; ou ainda porque as escolas não fomentam a proximidade com as empresas, ou os parceiros sociais são acusados de não quererem negociar, mas de preferirem influenciar directamente o processo político através de outros mecanismos. Independentemente dos motivos avançados, parece notar-se que o diálogo social beneficiaria de um grau superior de estruturação e de compreensão mútua, uma vez que até foram desenvolvidos os fóruns locais necessários para tal e que todo o processo está definido institucionalmente de forma lógica e sequencial. Esta cooperação real é fundamental para que seja possível alcançar soluções aceites por todos e que potenciem as vantagens desta modalidade de ensino, através de uma definição e partilha clara de responsabilidades e de um reconhecimento e respeito mútuo pelos interesses de cada parte. Para facilitar este diálogo institucionalizado e baseado na confiança e no entendimento mútuo entre parceiros sociais, que constitui a chave para que seja garantida a adequabilidade dos perfis educativos associados às qualificações profissionais, sugere-se a existência de uma instituição imparcial que funcione como um ‘parlamento do ensino profissional’ e que promova verdadeiramente a cooperação e a operacionalização da oferta educativa – à semelhança do Instituto

Federal do Ensino e Formação Profissional na Alemanha (BIBB). Por outro lado, o segundo elemento que se destaca corresponde à necessidade de existir um enquadramento legal claro sobre esta modalidade de ensino, que deve definir inequivocamente quais os objectivos desta oferta educativa, qual o papel de cada actor interveniente e quais as funções pelas quais são responsáveis durante todo o processo de desenvolvimento, implementação e acompanhamento do ensino profissional em Portugal. Para além de definir a institucionalização do sistema, este enquadramento legal deve ser acompanhado de um discurso político e social de valorização e promoção das ofertas educativas profissionalizantes como uma alternativa digna e de qualidade, defendendo o seu lugar central no sistema de educação português. Como tal, ao longo deste trabalho constatou-se a importância de serem introduzidas – nomeadamente por via desta base legal e institucional – alterações em determinados aspectos relacionados com o ensino profissional, que, ainda que aparentem ser de pormenor, podem ter um impacto significativo na afirmação desta oferta educativa em Portugal. Como exemplo, destacam-se as seguintes sugestões:

- a) Eliminação de condições discriminatórias para os professores dos cursos de ensino profissional, que estão impedidos de aceder à carreira docente e de usufruir dos mesmos direitos e garantias que os seus colegas dos cursos científico-humanísticos;
- b) Eliminação de condições discriminatórias para os alunos provenientes de cursos de ensino profissional que desejam ingressar no ensino superior, a quem lhes é requerido que realizem exames nacionais a disciplinas dos cursos científico-humanísticos para as quais não foram preparados;
- c) Eliminação de expressões como “ensino regular”, “ensino normal” ou “via de prosseguimento de estudos”, muito usadas por documentos oficiais para se

referirem aos cursos científico-humanísticos e que transmitem a ideia – falsa – de que o ensino profissional constitui um ensino “irregular” ou “anormal”, que não permite prosseguir estudos ou que é limitador das opções relativas ao futuro do percurso educativo dos alunos;

- d) Reorganização da imagem do sistema de educação português, por forma a colocar o ensino profissional ao mesmo nível e a par com os cursos científico-humanísticos, remetendo para outro patamar as vias de recuperação de alunos, para que não se associe, como ainda hoje acontece, o ensino profissional aos alunos com maiores dificuldades de aprendizagem.

O sistema de ensino profissional português parece poder, assim, inspirar-se na forma como os actores institucionais envolvidos – governo, sindicato e empregadores – cooperam entre si e se empenham nas suas funções para que esta modalidade de ensino alternativa possa gerar, de facto, os benefícios pelo qual é reconhecida internacionalmente. Por outras palavras, importa acima de tudo que os três actores institucionais adoptem uma posição coerente e consistente de valorização do ensino profissional em Portugal, que deve estar reflectida tanto no discurso sobre este assunto, como na clarificação do enquadramento legal e institucional, por forma a facilitar a operacionalização dessa participação tripartida. Tendo consciência da impossibilidade de replicar o modelo do sistema dual de ensino profissional alemão devido às razões já discutidas, considera-se possível adoptar alguns elementos, exemplos de boas práticas, à realidade portuguesa, motivo pelo qual se torna possível corroborar a Hipótese 4:

*O sistema dual de ensino profissional alemão está assente numa cooperação empenhada entre os actores institucionais – governo, sindicatos e empregadores – que pode servir de referência à melhoria do sistema português.*

### 8.5. Elementos para investigação futura

A investigação que agora se conclui, bem como todo o trabalho empírico que a sustenta, contribuem certamente para a discussão sobre a implementação do ensino profissional em Portugal, apresentando respostas e suscitando reflexões que ajudam a compreender o problema da dificuldade de afirmação desta modalidade de ensino no contexto do sistema educativo português. No entanto, para além de serem naturalmente discutíveis e de estarem sujeitas a contraditório, as conclusões que aqui se apresentam não são exaustivas. Nesta breve secção, discutem-se duas possibilidades de investigação futura que podem complementar o trabalho aqui desenvolvido e contribuir para um entendimento mais profundo sobre o desenvolvimento do ensino profissional em Portugal.

Em primeiro lugar, sugere-se uma análise comparativa entre uma amostra de escolas profissionais e de escolas secundárias que integraram os cursos profissionais. O principal objectivo desta comparação seria o de averiguar se de facto o ensino profissional foi desconfigurado e utilizado de forma inadequada no momento em que passou a ser parte da oferta educativa das escolas secundárias de cariz essencialmente liceal. Esta análise poderia ser baseada em instrumentos metodológicos empíricos capazes de medir a opinião e o grau de satisfação dos participantes – professores e alunos – nesta modalidade de ensino em ambos os ambientes. Por outro lado, seria importante que a metodologia aplicada visasse também aferir o grau de sucesso da oferta formativa, com base em indicadores que meçam e comparem o grau de envolvimento das empresas da comunidade local e os percursos dos alunos após terminarem com sucesso os cursos profissionais. Dos resultados desta análise comparativa poderiam emergir elementos adicionais que seriam úteis na discussão sobre a forma de organização, autónoma ou integrada, do sistema de ensino profissional em Portugal.

Uma segunda questão que se considera relevante discutir e examinar com maior detalhe, e que não foi revelada pelo trabalho empírico que aqui se desenvolveu, está relacionada com o modelo de financiamento do ensino profissional em Portugal. Tal como se explicou anteriormente, a quase totalidade do sistema de ensino profissional português é financiada através de fundos comunitários, mais concretamente através do POCH – Programa Operacional Capital Humano – do Fundo Social Europeu. Contudo, apesar de este modelo de financiamento ter sido desde sempre bem acolhido pelos actores institucionais, tendo mesmo sido considerado uma mais-valia por alguns dos entrevistados no decorrer desta investigação uma vez que colmata a falta de recursos e investimento tão própria da realidade portuguesa, não é possível ignorar aquilo que lhe está subjacente. Por um lado, o recurso permanente e quase exclusivo a fundos comunitários, baseado no pressuposto de que estes subsídios são uma garantia *ad eternum*, perpetua a falta de diversificação das fontes de financiamento e coloca em sério risco a sustentabilidade futura de todo o sistema de ensino profissional português. Apesar de ter sido uma questão levantada nas entrevistas exploratórias que se realizaram aos actores institucionais portugueses, não se registaram quaisquer preocupações relevantes sobre este tema, o que sugere que existe um conforto generalizado com esta opção. No entanto, reflectindo sobre o que são os alertas de alguns organismos, como o CNE ou a ANESPO, relativamente aos constrangimentos que os estabelecimentos educativos que integram o sistema de ensino profissional enfrentam quando existem atrasos na alocação dos fundos, não é difícil imaginar o quão prejudicial seria para todo o sistema se a União Europeia decidisse que esta não era mais uma área de intervenção prioritária e que, por isso, o Fundo Social Europeu deixaria de poder financiar esta modalidade de ensino. Por outro lado, o facto de se continuar a fazer depender o financiamento da quase totalidade do sistema de ensino profissional português de uma fonte externa demonstra também que

os actores institucionais, nomeadamente o governo, não consideram que o desenvolvimento do ensino profissional seja uma opção verdadeiramente estratégica e merecedora de um enquadramento financeiro digno, optando por manter uma situação de incerteza que, se já é danosa neste momento, se pode mesmo tornar num verdadeiro desastre no futuro. Logo, o actual modelo de financiamento do ensino profissional surge como uma prova acrescida de que, sobre o desenvolvimento desta modalidade de ensino alternativo, aquilo que se diz não corresponde àquilo que se faz. Ou seja, apesar de na teoria serem exaltadas as vantagens deste tipo de ensino e de ser reconhecido o seu importante contributo para a qualificação da população portuguesa e para o crescimento económico nacional, na prática negligenciam-se aspectos fundamentais que podem comprometer a eficácia de todo o sistema e dificultar a produção dos benefícios esperados. E, desta forma, arrisca-se passar a imagem de que o ensino profissional é apenas um meio que importa manter para poder beneficiar dos programas de fundos comunitários. Por isso, parece indispensável discutir seriamente as verdadeiras possibilidades de diversificação das fontes de financiamento do sistema de ensino profissional português, na medida em que podem daqui surgir mudanças que contribuam para a consolidação da posição e da imagem desta modalidade de ensino alternativa.

Estas são, no entanto, apenas duas das opções que podem ser postas em prática no sentido de confirmar, refutar ou apenas complementar a tese que aqui se avança e que, por consistir numa avaliação política a um tema concreto, não alcança uma verdade absoluta, visando apenas

“fornecer informação suficiente para fazer afirmações razoavelmente inteligentes e defensáveis sobre os resultados de uma política, em vez de oferecer explicações definitivas e estanques sobre o seu nível absoluto de sucesso ou fracasso.” (Howlett, Ramesh e Perl 2009, 183)

\*\*\*

Em suma, os resultados desta investigação parecem sugerir que o principal obstáculo à afirmação do ensino profissional em Portugal consiste no facto de não ser considerado pelos actores institucionais, em particular pelos sucessivos governos, uma opção política estratégica no contexto do sistema educativo português. Adicionalmente, sugere-se que este obstáculo se encontra relacionado com a falta de vontade política em enfrentar a resistência oferecida pelas estruturas educativas já existentes em receber uma oferta educativa alternativa que assenta em pressupostos pedagógicos e em metodologias de aquisição de conhecimentos que são diferentes daqueles que sustentam a identidade liceal do sistema educativo português, nomeadamente ao nível do ensino secundário. Esta falta de preparação e de capacidade reflectem um problema estrutural do sistema educativo português, que aparenta ter as suas raízes na ‘concepção revolucionária’ da escola que se formou após a implementação do regime democrático em 1974 e que está também associada a uma questão cultural de deslumbramento com a rejeição de qualquer elemento que pudesse ser associado à ditadura do Estado Novo.

A dificuldade de afirmação do ensino profissional não parece estar associada aos motivos que no início desta investigação se tinham como causas deste problema e que incluíam a falta de organização estrutural do sistema de ensino profissional ou o desinteresse e a inacção dos parceiros sociais em desenvolver esta modalidade de ensino por não acreditarem no seu valor ou nas vantagens que pode representar não apenas para os jovens, mas também para o saudável funcionamento da economia portuguesa e para a prosperidade da sociedade em geral. Por este motivo, o papel desempenhado pelo modelo de referência adoptado para este trabalho acabou por não assumir a relevância que se acreditava poder assumir aquando do início deste estudo. O sistema dual de ensino profissional alemão constitui uma realidade muito própria da sociedade em que foi

desenvolvido e assenta em tradições com raízes históricas muito profundas e em conceitos aceites e incorporados culturalmente que são fruto de determinadas circunstâncias locais, não podendo por isso ser replicado noutra contexto. Porque carece desta cultura e tradição, o sistema português de ensino profissional parece ter a estrutura organizativa e dimensão adequadas à realidade da economia e do tecido empresarial português, não podendo ser comparável ao sistema dual alemão, que se insere numa estrutura de ensino profissional muito mais madura e complexa. Ainda assim, o sistema português de ensino profissional pode inspirar-se no modelo de referência adoptado para este trabalho, nomeadamente no que diz respeito às boas práticas de cooperação tripartida e à clarificação de alguns aspectos relacionados com o enquadramento legal e institucional do sistema. Uma vez que a estrutura organizativa parece já estar dotada dos elementos mais relevantes para o seu regular funcionamento, importa promover a sua concretização e correcta operacionalização, por forma a maximizar as vantagens e benefícios que representa não só no enquadramento do sistema educativo português, como também para o desenvolvimento das potencialidades económicas do país.

A conclusão final não vai, assim, ao encontro do que constituía a expectativa inicial desta investigação. Os resultados obtidos demonstram a existência de um problema mais profundo que se localiza, de acordo com a terminologia desenvolvida por Sabatier Jenkins-Smith, não na ‘imagem política’ do ensino profissional, mas antes no ‘subsistema político’ que agrega a classe profissional dos professores e as estruturas sindicais que o representam e que acaba por formar uma ‘coligação de causa ou interesse’ que se opõe à afirmação do sistema profissional em Portugal. Tal como discutido no segundo capítulo, que identifica os principais modelos de abordagem ao estudo das políticas públicas, o caso do ensino profissional em Portugal parece enquadrar-se perfeitamente como exemplo de política pública que sofre a influência tanto do contexto histórico como

do contexto sistémico em que é desenvolvida e em que existe, para usar a classificação usada por Parsons (2007). No entanto, nos factores que influenciam esta política pública em concreto destacam-se as instituições e os actores que nela intervêm de forma mais profunda. A perspectiva do ‘institucionalismo político’, avançada também por Parsons, descreve precisamente aquilo que parece ser a postura adoptada pela classe dos professores e pelos seus representantes, ao usarem a informação privilegiada que possuem sobre o sistema educativo para manipular o processo político de forma a que o mesmo corresponda aos seus interesses enquanto classe. Esta situação é bastante recorrente em políticas públicas, estando também associada a duas das principais fases do modelo de ciclo político avançado por Lasswell. Por um lado, a *formulação* de uma política pública está sempre dependente da aceitação política e administrativa. E mesmo quando passa este crivo e consegue alcançar a fase da *implementação* – o que parece verificar-se no caso do ensino profissional em Portugal – o seu sucesso torna-se dependente do apoio dos grupos-alvos que por ela são visados, mesmo que não participem activamente no seu desenvolvimento.

Deste modo, as maiores dificuldades de afirmação do ensino profissional parecem ter surgido a partir do momento em que, devido à elevada procura dos alunos por esta oferta educativa, as escolas secundárias estatais foram chamadas a participar também no seu fornecimento. A alternativa poderia ter sido a criação de novas escolas profissionais para suprir a falta de oferta necessária, mas temeu-se que a multiplicação de dois tipos de escola pudesse resultar em problemas de segregação social entre alunos, como se tinha verificado durante o regime do Estado Novo. Perante esta situação, os actores governamentais assumiram uma postura voluntarista e de fornecedores de serviços, em vez de se limitarem a uma função de regulação e supervisão, tal como a que tinham desempenhado até então, acabando por ocupar o espaço destinado às confederações

sindicais e às associações de empregadores na operacionalização desta oferta educativa. Uma situação que se agravou pelo facto de o ensino profissional não ser considerado uma opção estratégica pelo poder político e que conduziu à adopção de uma atitude complacente com as estruturas educativas já existentes, que agiram no sentido de moldar a decisão política ao contexto onde sempre actuaram, que lhes é bastante favorável e que não lhes interessa transformar. Desta forma, sugere-se que a limitação do papel desempenhado pelas estruturas estatais, tendo por base os valores definidos pela teoria da escolha pública e remetendo para a anterior função de supervisão e regulação, poderia promover a afirmação do ensino profissional em Portugal. Através de uma atribuição de responsabilidades mais clara e transparente, à luz do modelo alemão, a cooperação entre os actores envolvidos poderia ser mais profícua e os parceiros sociais poderiam fazer melhor uso da informação e do conhecimento que possuem sobre a realidade económica, maximizando assim as vantagens do ensino profissional e facilitando a sua afirmação.

## BIBLIOGRAFIA

- Álvares, Maria, e Alexandre Calado. 2014. «Insucesso e Abandono Escolar Precoce - os programas de apoio». Em *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal, vol. I - A Construção do Sistema Democrático*, Maria de Lurdes Rodrigues, 197–231. Coimbra: Almedina.
- Alves, André Azevedo, e José Manuel Moreira. 2004. *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Alves, Luís Alberto Marques Alves. 2001. «O arranque do ensino industrial na 2ª metade do séc. XIX». Em *Estudos em homenagem a João Francisco Marques*, Amélia Polónia, Jorge Martins Ribeiro, Luís A. Oliveira Ramos, 95–111. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Alves Martins, C.M. 1968. «Alguns aspectos do Ensino em Portugal». *Análise Social* VI (20–21): 57–80.
- ANQEP. s.d.A. «Cursos Profissionais». Acedido em 6 Novembro 2020. <https://www.anqep.gov.pt/np4/36.html>.
- ANQEP. s.d.B. Acedido em 6 Novembro 2020. «CNQ - Catálogo Nacional de Qualificações». <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/Home/CNQ/>.
- ANQEP. s.d.C. Acedido em 6 Novembro 2020. «CSQ». <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/Home/CSQ>.
- Ante, Christine. 2016. *The Europeanisation of Vocational Education and Training*. Suíça: Springer.
- Antunes, Fátima. 1998. *Políticas educativas para Portugal, anos 80-90: o debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Araújo, Luísa. 2015. «Políticas de Educação e Formação de Adultos em Portugal 1974-2014: a força das ideias no desenho das políticas públicas». Tese de Doutoramento, ISCTE - IUL.
- Araújo, Luísa, e Maria de Lurdes Rodrigues. 2017. «Modelos de Análise das Políticas Públicas». *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83: 11–35.
- Azevedo, Joaquim. 1987a. «Dificuldades de implementação do ensino técnico em Portugal». <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4135.pdf>.
- Azevedo, Joaquim. 1987b. «O ensino técnico-profissional e o seu desenvolvimento futuro». Em *Sistema educativo e formação profissional: relatório de seminário*, Comissão da Reforma do Sistema Educativo, 65–76. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.

Azevedo, Joaquim. 1999. «Ensino Tecnológico e Profissional, uma Evolução Rápida». *Cadernos de Consulta Psicológica* 15–16: 89–101.

Azevedo, Joaquim. 2012. «Copiar o melhor de nós mesmos para sermos melhores (ensino profissional).» [http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/JA\\_copiar\\_os\\_melhores\\_ensino%20profissional.pdf](http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/JA_copiar_os_melhores_ensino%20profissional.pdf).

Azevedo, Joaquim. 2014. «Ensino Profissional em Portugal, 1989-2014: os primeiros vinte e cinco anos de uma viagem que trouxe o ensino profissional da periferia para o centro das políticas educativas». [http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/Escolas\\_profissionais\\_Livro\\_VFinal.pdf](http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/Escolas_profissionais_Livro_VFinal.pdf).

BE. 2005. «Tempo de viragem. As prioridades para uma governação que imponha um novo ciclo de políticas. Programa eleitoral do Bloco de Esquerda | Legislativas 2005». <https://www.bloco.org/media/programa2005.pdf>.

BE. 2009. «Programa para um Governo que responda à urgência da crise social. A política socialista para Portugal». <http://www.bloco.org/media/programabe2009.pdf>.

BE. 2011. «Mudar de Futuro. Pelo emprego e pela justiça social». [https://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso\\_eleitoral\\_0.pdf](https://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf).

Becker, Gary. 1993. *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.

Beicht, Ursula. 2017. «Young people from a migrant background - chances on the training market». *Vocational Training in Research and Practice* Special Edition: 44–46.

Bell, David N. F., e David G. Blanchflower. 2011. «Young People and the Great Recession». <http://ftp.iza.org/dp5674.pdf>.

Benavente, Ana. 1990. «Insucesso escolar no contexto português - abordagens, concepções e políticas». *Análise Social* XXV (108–109): 715–33.

Benavot, Aaron. 1983. «The Rise and Decline of Vocational Education». *Sociology of Education* 56 (2): 63–76.

Benhabib, Jess, e Mark M. Spiegel. 2005. «Human Capital and Technology Diffusion». Em *Handbook of Economic Growth*, Philippe Aghion and Steven N. Durlauf, 935–65. Amsterdão: Elsevier.

BIBB. s.d.A. «Dual VET: Legal framework». Acedido em 6 Novembro 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dual\\_vet\\_legal\\_framework\\_2019.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/dual_vet_legal_framework_2019.pdf).

BIBB. s.d.B. «The Engine of Dual VET: Cooperation of Stakeholders from Business, Government and Society». Acedido em 6 Novembro 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Stakeholder\\_EN\\_2019.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Stakeholder_EN_2019.pdf).

BIBB. s.d.C. «Costs and benefits aspects in Dual VET». Acedido em 6 Novembro 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Dual\\_VET\\_Kosten\\_Nutzen\\_2020\\_en.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Dual_VET_Kosten_Nutzen_2020_en.pdf).

- BIBB. s.d.D. «Vocational education and training personnel at companies and vocational schools: The heart of dual VET». Acedido em 6 Novembro 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/VET\\_Personnel\\_EN\\_2019.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/VET_Personnel_EN_2019.pdf).
- BIBB. 2014. «Training regulations and how they come about». Bona: BIBB.
- BMBF. 2005. «Vocational Training Act. Berufsbildungsgesetz (BBiG)». [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bmbf\\_berufsbildungsreformgesetz\\_en.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bmbf_berufsbildungsreformgesetz_en.pdf).
- BMBF. 2018. «Report on Vocational Education and Training 2018». Bona. [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2018\\_englisch.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2018_englisch.pdf).
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Caetano, Lucília. 2005. «Abandono Escolar: repercussões sócio-económicas na região Centro. Algumas reflexões». *Finisterra XL (79)*: 163–76.
- Campbell, David E. 2006. «What is Education Impact on Civic and Social Engagement?» Em *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, R. Desjardins e T. Schuller, 25–126. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Campos, Ana Maria Ferreira. 2011. «Novos rumos da educação no Estado Novo: influência da abertura da economia portuguesa no pós-II Guerra Mundial no sistema de ensino português». [http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao\\_4b/ana\\_campos\\_paper.pdf](http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao_4b/ana_campos_paper.pdf).
- Candeias, António. 1993. «A Situação Educativa Portuguesa: Raízes do Passado e Dúvidas do Presente». *Análise Psicológica 4 (XI)*: 591–607.
- Candeias, António. 2010. «As Raízes de Hoje: o atraso educativo português no contexto ocidental». Em *Impacto das Avaliações Internacionais nos Sistemas Educativos*, Conselho Nacional de Educação, 27–51. Conselho Nacional de Educação.
- Candeias, António, e Eduarda Simões. 1999. «Alfabetização e escola em Portugal no século XX: Censos Nacionais e estudos de caso». *Análise Psicológica 1 (XVII)*: 163–94.
- Caplan, Bryan. 2018. *The Case against Education: Why the Education System Is a Waste of Time and Money*. Princeton: Princeton University Press.
- Carvalho, Rómulo. 1996. *História do Ensino em Portugal: Desde a Fundação da Nacionalidade até ao fim do Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cavaco, Carmen. 2018. «Analfabetismo em Portugal - os dados estatísticos, as políticas públicas e os analfabetos». *Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos 1 (2)*: 17–31.

CDS-PP. 2005. «Programa de Governo. Legislativas 2005». <https://drive.google.com/file/d/1OFfIPP2yDE-6xr6Y3VXBzEvSXvI3KbX-/view>.

CDS-PP. 2009. «Programa eleitoral. Legislativas 2009. As nossas respostas». [https://tretas.org/EleicoesLegislativas2009?action=AttachFile&do=get&target=cds\\_programa\\_2009.pdf](https://tretas.org/EleicoesLegislativas2009?action=AttachFile&do=get&target=cds_programa_2009.pdf).

CDS-PP. 2011. «Este é o momento. Manifesto eleitoral 2011. Por ti. Por todos. Portugal». [https://tretas.org/Eleicoes/Legislativas2011?action=AttachFile&do=get&target=2011-05-14\\_Programa\\_Eleitoral\\_do\\_CDS-PP.pdf](https://tretas.org/Eleicoes/Legislativas2011?action=AttachFile&do=get&target=2011-05-14_Programa_Eleitoral_do_CDS-PP.pdf).

Cedefop. 2013. «Labour market outcomes of vocational education in Europe: Evidence from the European Union labour force survey». [https://www.cedefop.europa.eu/files/5532\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5532_en.pdf).

Cedefop. 2017. «Opinion survey on vocational education and training in Europe». [https://www.cedefop.europa.eu/files/5562\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5562_en.pdf).

Cedefop. 2018. «Developments in vocational education and training policy in 2015-17: Germany». Cedefop monitoring and analysis of VET policies. [https://www.cedefop.europa.eu/files/germany\\_-\\_vet\\_policy\\_developments.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/germany_-_vet_policy_developments.pdf).

Cerqueira, Maria de Fátima, e Alcina Manuela de Oliveira Martins. 2011. «A consolidação da Educação e Formação profissional na Escola Secundária nos últimos 50 anos, em Portugal». *Revista Lusófona de Educação* 17 (17): 123–45.

CNE. 2007. «Debate Nacional sobre Educação». <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d5a5763765130394e4c7a684452554e444c30467963585670646d39446232317063334e68627939506458527962334d6c4d6a424562324e31625756756447397a4c30526c596d46305a5355794d45356859326c76626d46734a54497763323969636d556c4d6a42465a48566a59634f6e77364e764c314a6c6247463077374e796157386c4d6a426d61573568624355794d454e4f525335775a47593d&fich=Relatório+final+CNE.pdf&Inline=true>.

CNE. 2010a. «Estado da Educação 2010. Percursos Escolares». <https://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EstadoEducacao/EE2010PDF.pdf>.

CNE. 2010b. «Pareceres 2010». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres\\_e\\_recomendacoes/533-11\\_Pareceres\\_2010.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres_e_recomendacoes/533-11_Pareceres_2010.pdf).

CNE. 2011. «Estado da Educação 2011. A Qualificação dos Portugueses». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado\\_da\\_educacao/Estado\\_da\\_Educacao\\_2011.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado_da_Educacao_2011.pdf).

CNE. 2012. «Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado\\_da\\_educacao/EE\\_2012\\_Web3.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/EE_2012_Web3.pdf).

CNE. 2013a. «Estado da Educação 2013». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado\\_da\\_educacao/Estado-da-Educacao-2013-online-v4.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado-da-Educacao-2013-online-v4.pdf).

CNE. 2013b. «Pareceres 2013». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres\\_e\\_recomendacoes/Pareceres\\_2013.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres_e_recomendacoes/Pareceres_2013.pdf).

CNE. 2014a. «Estado da Educação 2014». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado\\_da\\_educacao/Estado\\_da\\_Educacao\\_2014\\_VF.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado_da_Educacao_2014_VF.pdf).

CNE. 2014b. «Relatório Técnico: Ensino e Formação Profissional Dual». [http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos\\_e\\_relatorios/RelatorioTecnico\\_profdualfinal.pdf](http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos_e_relatorios/RelatorioTecnico_profdualfinal.pdf).

CNE. 2014c. «Pareceres 2014». [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres\\_e\\_recomendacoes/713-15\\_LIVRO\\_Pareceres2014\\_CNE\\_net.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/pareceres_e_recomendacoes/713-15_LIVRO_Pareceres2014_CNE_net.pdf).

CNE. 2015. «Estado da Educação 2015». [https://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Estado\\_da\\_Educacao\\_2015\\_versao\\_digital.pdf](https://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Estado_da_Educacao_2015_versao_digital.pdf).

Comissão de Educação, Ciência e Cultura. 2006. «Debate Nacional sobre Educação. “Como melhorar a educação nos próximos anos?”» <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d5a5763765130394e4c7a684452554e444c30467963585670646d39446232317063334e68627939506458527962334d6c4d6a424562324e31625756756447397a4c30526c596d46305a5355794d45356859326c76626d46734a54497763323969636d556c4d6a42465a48566a59634f6e77364e764c314a6c6247463077374e796157386c4d6a426d61573568624335775a47593d&fich=Relatório+final.pdf&Inline=true>.

Comissão de Educação, Ciência e Cultura. 2012. «Ata número 67/XII/1a SL». <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764f454e4651304d7651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c30466a6447467a4c7a457577716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d4576515852684a54497762734b364a5449774e6a63756347526d&fich=Ata+nº+67.pdf&Inline=true>.

Comissão de Educação, Ciência e Cultura. 2013. «Ata número 162/XII/3a SL». <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764f454e4651304d7651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c30466a6447467a4c7a4d7577716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d4576515852684a54497762693743756955794d4445324d6935775a47593d&fich=Ata+n.º+162.pdf&Inline=true>.

Comissão de Educação, Ciência e Cultura. 2015. «Ata número 234/XII/4a SL». <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764f454e4651304d7651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c30466a6447467a4c7a517577716f6c4d6a>

42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d4576515852684a54497762734b364a5449774d6a4d304c6e426b5a673d3d&fich=Ata+nº+234.pdf&Inline=true.

Comissão de Educação e Ciência. 2010. «Acta número 28/XI/1a». <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5447566e4c304e5054533834513056444c30467963585670646d39446232317063334e6862793942593352686379387877716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d457651574e30595355794d473743756955794d4449344c6e426b5a673d3d&fich=Acta+nº+28.pdf&Inline=true>.

Comissão Europeia. 2003. «Crescimento, competitividade, emprego. Os desafios e as pistas para entrar no século XXI: Livro branco». <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004/language-pt>.

Comissão Europeia. 2010. «Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=EN>.

Comissão Europeia. 2012a. «Repensar a educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>.

Comissão Europeia. 2012b. «Ajudar à transição dos jovens para o emprego». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0727&from=EN>.

Comissão Europeia. 2013. «Lançamento da Aliança Europeia para a Aprendizagem». [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-634\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_pt.htm).

Comissão Europeia. 2019. «Portugal: Ensino Secundário e Pós-Secundário Não-Superior». [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/upper-secondary-and-post-secondary-non-tertiary-education-21\\_pt-pt](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/upper-secondary-and-post-secondary-non-tertiary-education-21_pt-pt).

Conselho da Comunidade Económica Europeia. 1963. «COUNCIL DECISION of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31963D0266>.

Conselho da União Europeia. 2009. «Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')». [https://www.cedefop.europa.eu/files/education\\_benchmarks\\_2020.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/education_benchmarks_2020.pdf).

Conselho da União Europeia. 2014. «Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0423&from=PT>.

Conselho da União Europeia. 2015. «Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2015 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2015 de Portugal». [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/csr2015\\_portugal\\_pt\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/csr2015_portugal_pt_0.pdf).

Conselho das Comunidades Europeias. 1975. «Regulation (EEC) No 337/75 of the Council of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training». <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975R0337:EN:HTML>.

Conselho das Comunidades Europeias. 1987. «87/569/EEC: Council Decision of 1 December 1987 concerning an action programme for the vocational training of young people and their preparation for adult and working life». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31987D0569&from=EN>.

Conselho Europeu. 2000. «Conclusões da Presidência». [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm).

Deissinger, Thomas. 2019. «The Sustainability of the Dual System Approach to VET». Em *The Wiley Handbook of Vocational Education and Training*, David Guile e Lorna Unwin, 293–310. Nova Iorque: Wiley-Blackwell.

DeLeon, Peter. 2006. «The Historical Roots of the Field». Em *The Oxford Handbook of Public Policy*, Michael Moran, Martin Rein e Robert E. Goodin, 39–57. Oxford: Oxford University Press.

Desjardins, Richard. 2008. «Researching the Links between Education and Well-being». *European Journal of Education* 43 (1): 23–35.

DGEEC. 2015. «Estatísticas da Educação 2014/2015». [https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=DGEEC\\_DSEE\\_2016\\_EE20142015\\_rev.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=DGEEC_DSEE_2016_EE20142015_rev.pdf).

DGEEC. 2019. «Estatísticas da Educação 2017/2018». [http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/eef/2018/Download.asp?file=DGEEC\\_DSEE\\_2019\\_EE20172018.pdf](http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/eef/2018/Download.asp?file=DGEEC_DSEE_2019_EE20172018.pdf).

DGEEC. 2020a. «Ensino Básico - 3.5. Taxa de retenção e desistência, por ciclo de estudos, em Portugal (2008/09 a 2018/19)». [http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/indicadores/Indicador\\_3\\_5.asp](http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/indicadores/Indicador_3_5.asp).

DGEEC. 2020b. «Ensino Secundário - 4.9. Taxa de retenção e desistência, por NUTS I e II (2000/01; 2018/19)». [http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/indicadores/Indicador\\_4\\_9.asp](http://estatisticas-educacao.dgeec.mec.pt/indicadores/Indicador_4_9.asp)

Duarte, Alexandra. 2012. «A introdução dos cursos profissionais nas escolas públicas: perfil socioeducativo dos alunos». *CIES e-Working Papers*, 2012.

[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5000/1/CIES\\_WP143\\_Alexandra%20Duarte.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5000/1/CIES_WP143_Alexandra%20Duarte.pdf).

Duarte, Alexandra. 2014. «O ensino profissional nas políticas públicas: análise do agendamento da medida entre 1986 e 2009». *Sociologia, Problemas e Práticas* 75: 151–70.

Duque, Luís Rosa. 2009. «O ensino técnico-profissional em Portugal na segunda metade do século XX – O fenómeno da mobilidade social ascendente de carácter intergeracional». Tese de Doutoramento, Universidade Aberta.

Elder, Jr., Glen. H. 1969. «Peer Socialization in School». *Educational Leadership* 26: 465–73.

Estêvão, Pedro, e Maria Álvares. 2013. «A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo». CIES e-Working Paper n.º 157/2013. [http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES\\_WP157\\_Estevao\\_e\\_Alvares.pdf](http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf).

Feinstein, Leon, Ricardo Sabates, Tashweka M. Anderson, Annik Sorhaindo, e Cathie Hammond. 2006. «What are the Effects of Education on Health?» Em *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, R. Desjardins e T. Schuller, 171–353. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Fonseca, Teresa, João Caramelo, e Cristina Rocha. 2013. «O (Re)aparecimento do Ensino Profissional em Portugal no final do século XX - o retrato de uma época». Em *Atas do VI seminário Luso-Brasileiro Educação, Trabalho e Movimentos Sociais - das políticas às lógicas de ação*, Universidade de Lisboa-Instituto de Educação, 259–70.

Führ, Christoph. 1997. *German Education System since 1945*. Bona: InterNationes.

Gandelman, Néstor, e Rubén Hernández-Murillo. 2009. «The Impact of Inflation and Unemployment on Subjective Personal and Country Evaluations». *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 91 (3): 107–26.

Gei, Julia, e Stephanie Matthes. 2017. «Refugees on their way into training - what support do they want?» *Vocational Training in Research and Practice* Special Edition: 47–48.

Gessler, Michael, e Falk Howe. 2013. «The German dual vocational training system: the origin of the current architecture». *Bulletin of Institute of Technology and Vocational Education (Nagoya University, Japan)* 10: 17–28.

Gessler, Michael, e Falk Howe. 2015. «From the Reality of Work to Grounded Work-Based Learning in German Vocational Education and Training: Background, Concepts and Tools». *International Journal for Research in Vocational Education and Training* 2 (3): 214–38.

Grácio, Sérgio. 1986. *Política Educativa como Tecnologia Social: as reformas do ensino técnico de 1948-1983*. Lisboa: Livros Horizonte.

Grácio, Sérgio. 1996. «Destinos do ensino técnico em Portugal (1910-1990)». *Análise Psicológica* 4 (XIV): 507–22.

Greinert, Wolf-Dietrich. 2004. «European vocational training “systems” - some thoughts on the theoretical context of their historical development». *European Journal: Vocational Training* 32 (Setembro): 18–25.

Grossman, Michael, e Robert Kaestner. 1997. «Effects of Education on Health». Em *The Social Benefits of Education*, J. R. Behrman e N. Stacey, 69–123. Ann Harbor, MI: The University of Michigan Press.

Haddon, Catherine, Joe Devanny, Charles Forsdick, e Andrew Thompson. 2015. «What Is the Value of History in Policymaking?». Londres: Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/what-value-history-policy-making>.

Hanushek, Eric, A., e Ludger Woessmann. 2007. «The Role of School Improvement in Economic Development». *NBER*, Janeiro de 2007. <https://www.nber.org/papers/w12832.pdf>

Hanushek, Eric, A., e Ludger Woessmann. 2008. «The Role of Cognitive Skills in Economic Development». *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–68.

Hanushek, Eric, A., Ludger Woessmann, e Lei Zhang. 2011. «General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle». *IZA Discussion Paper No. 6083*, Outubro de 2011. <http://ftp.iza.org/dp6083.pdf>

Heinz, Jana, e Georg Jochum. 2014. «The emergence and development of the German dual vocational system: Between crises and praises». *Ammatillista opettajankoulutusta (Vocational Teacher Education)*, Finland 16: 9–27.

Hensen, Kristina Alice, e Ute Hippach-Schneider. 2016. «Supporting teachers and trainers for successful reforms and quality of vocational education and training: mapping their professional development in the EU - Germany.» Cedefop ReferNet thematic perspectives serie. [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/ReferNet\\_DE\\_TT.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/ReferNet_DE_TT.pdf).

Hill, Michael. 2005. *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Longman.

Hippach-Schneider, Ute, e Adrienne Huisman. 2016. «Vocational education and training in Europe - Germany». Cedefop ReferNet VET in Europe reports. [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016\\_CR\\_DE.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016_CR_DE.pdf).

- Howlett, Michael, e Sarah Giest. 2013. «The policy-making process». Em *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu, 17–28. Oxford: Routledge.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, e Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- INE. 2015. «Taxa de abandono escolar (%) por Local de residência (à data dos Censos 2011)». [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&contacto=pi&indOcorrCod=0007139&selTab=tab0&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contacto=pi&indOcorrCod=0007139&selTab=tab0&xlang=pt).
- INE. 2020. «Taxa de abandono precoce de educação e formação (Série 2011 - %) por Local de residência (NUTS - 2013) e Sexo». [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&contacto=pi&indOcorrCod=0006268&selTab=tab0](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contacto=pi&indOcorrCod=0006268&selTab=tab0).
- Iniciativa Educação. s.d. «Abandono Escolar». Acedido em 6 Novembro 2020. <https://www.iniciativaeducacao.org/pt/ed-on/ed-on-estatisticas/abandono-escolar>.
- Jiménez, Alfredo, Carmen Palmero-Cámara, María Josefa González-Santos, Jerónimo González-Bernal, e Juan Alfredo Jiménez-Eguizábal. 2015. «The impact of educational levels on formal and informal entrepreneurship». *BRQ Business Research Quarterly* 18 (3): 204–12.
- Justino, David. 2010. *Difícil é Educá-los*. Lisboa: FFMS.
- Kantor, Harvey. 1986. «Work, Education, and Vocational Reform: The Ideological Origins of Vocational Education, 1890-1920». *American Journal of Education* 94 (4): 401–26.
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson.
- KMK. 2017. «The Education System in the Federal Republic of Germany 2015/2016». Bona: KMK. [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-engl-pdfs/dossier\\_en\\_ebook.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-engl-pdfs/dossier_en_ebook.pdf).
- Lawy, Robert. 2014. «Education beyond socialisation: on becoming and being a citizen-subject in everyday life». *Journal Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 35 (4): 599–610.
- Le Grand, Julian, Carol Propper, e Ray Robinson. 1992. *The Economics of Social Problems*. Londres: Palgrave.
- Lemos, Valter. 2014. «A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o projecto regional do mediterrâneo e a reforma Veiga Simão». *CIES e-Working Papers*, 2014. [https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/2249/1/CIES\\_WP174\\_Lemos.pdf](https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/2249/1/CIES_WP174_Lemos.pdf).
- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of “Muddling Through”». *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.

- Lochner, Lance. 2004. «Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach.» *International Economic Review* 45 (3): 811–43.
- Lochner, Lance, e Enrico Moretti. 2004. «The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports.» *American Economic Review* 94 (1): 155–89.
- Lucas, Robert E. 1988. «On the Mechanics of Economic Development.» *Journal of Monetary Economics* 22: 3–42.
- Lukowski, Felix, e Caroline Neuber-Pohl. 2017. «Digital technologies make work more demanding.» *Vocational Training in Research and Practice* Special Edition: 5–9.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, e David Weil. 1992. «A Contribution to the Empirics of Economic Growth.» *The Quarterly Journal of Economics* 107 (2): 407–37.
- March, James G., e Herbert A. Simon. 1975. *Teoria das Organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Martins, António Maria, Luís António Pardal, e Carlos Dias. 2005. «Ensino Técnico e Profissional: natureza da oferta e da procura.» *Interacções* 1: 77–97.
- Martins, Ernesto Candeias, e Susana I. Bártolo Martins. 2016. «A visão do ensino técnico-profissional português: evolução histórica das medidas e ruptura.» *Boletim Técnico do Senac* 42 (2): 6–31.
- McKenna, C.J. 1996. «Education and the distribution of unemployment.» *European Journal of Political Economy* 12: 113–32.
- MEC. s.d. «Breve Evolução Histórica do Sistema Educativo.» <https://www.oei.es/historico/quipu/portugal/historia.pdf>.
- MEC. 2015a. «Avaliação dos cursos Vocacionais.» [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias\\_Imagens/2015\\_08\\_avaliacao\\_cursos\\_vocacionais\\_doc.\\_sintese.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias_Imagens/2015_08_avaliacao_cursos_vocacionais_doc._sintese.pdf).
- MEC. 2015b. «Cursos Vocacionais. Análises internacionais.» [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias\\_Imagens/2015\\_08\\_analises\\_internacionais.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias_Imagens/2015_08_analises_internacionais.pdf).
- Melo, Ana Isabel, Cláudia Sofia Sarrico, e Zoe Radnor. 2008. «Research design for analysing the relationship between governance structures and performance management systems in universities.» *Reflecting Education* 4 (2): 68–81.
- Mendes Cunha, Filipa. 2018. «Cedefop European public opinion survey on vocational education and training: Portugal.» [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2018/opinion\\_survey\\_VET\\_Portugal\\_Cedefop\\_ReferNet.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2018/opinion_survey_VET_Portugal_Cedefop_ReferNet.pdf).
- Miguel, Rita Ramos, Daniel Rijo, e Luiza Nobre Lima. 2012. «Fatores de Risco para o Insucesso Escolar.» *Revista Portuguesa de Pedagogia* 46 (I): 127–43.

Mincer, Jacon. 1991. «Education and Unemployment». *NBER*, Setembro de 1991. <https://www.nber.org/papers/w3838.pdf>

Ministros Europeus da Educação e Formação Profissional e Comissão Europeia. 2002. «The Copenhagen Declaration». <https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/copenhagen-en.pdf>.

Ministros Europeus da Educação e Formação Profissional, Parceiros Sociais Europeus e Comissão Europeia. 2010. «The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011-2020». <http://ecvet.ua.gov.tr/Uploads/5ef499fe-5004-40f8-a10b-03d45df711a9.pdf>.

Moreira, José Manuel Moreira, e André Azevedo Alves. 2010. *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*. Oeiras: INA Editora.

Nelson, Richard R., e Edmund S. Phelps. 1966. «Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth». *The American Economic Review* 56 (1/2): 69–75.

Núñez, Imanol, e Ilias Livanos. 2010. «Higher education and unemployment in Europe: an analysis of the academic subject and national effects». *Higher Education* 59: 475–87.

OECD. 2010. «The High Cost of Low Educational Performance: the long-running economic impact of improving PISA outcomes». <http://www.oecd.org/pisa/44417824.pdf>.

OECD. 2015. «OECD Reviews of Vocational Education and Training: key messages and country summaries». [http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD\\_VET\\_Key\\_Messages\\_and\\_Country\\_Summaries\\_2015.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD_VET_Key_Messages_and_Country_Summaries_2015.pdf).

OECD. 2018. «Unemployment rates by education level». <https://www.oecd-ilibrary.org/content/data/6183d527-en>.

OECD, e ILO. 2011. «Giving youth a better start». [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_166223.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_166223.pdf).

Oliveira, Sofia. 2015. «Returns to Vocational Education in Portugal». *Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra*, 2015. <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2019/03/IPP-Policy-Paper-3.pdf>.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traduzido por Atenea Acevedo Aguilar. Argentina: Flacso-México.

PCP. 2005. «Legislativas 2005. Programa eleitoral do Partido Comunista Português». <https://www.pcp.pt/ar/legislativas05/programa-eleitoral/programa-eleitoral.pdf>.

PCP. 2009. «Programa eleitoral do PCP. Legislativas 2009. Programa de ruptura, patriótico e de esquerda. Um compromisso com os trabalhadores, o povo e o país».

[https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2009\\_programa\\_eleitoral\\_pcp\\_legislativas.pdf](https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2009_programa_eleitoral_pcp_legislativas.pdf).

PCP. 2011. «Compromisso por uma política Patriótica e de Esquerda». [http://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2011\\_compromisso\\_eleitoral\\_pcp\\_legislativas.pdf](http://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2011_compromisso_eleitoral_pcp_legislativas.pdf).

Pinto, António Bernardo Morais, João Paulo Ferreira Delgado, e Alcina Manuela de Oliveira Martins. 2015. «Significados e perspectivas do insucesso escolar no ensino profissional em Portugal». *Revista Cadernos de Educação* 51: 1–21.

PRM - Projecto Regional do Mediterrâneo. 1963. *Análise quantitativa da estrutura escolar portuguesa*. Lisboa: Centro de Estudos de Estatística Económica.

PRM - Projecto Regional do Mediterrâneo. 1964. *Evolução da estrutura escolar portuguesa (metrópole): previsão para 1975*. Lisboa: Instituto de Alta Cultura, Centro de Estudos de Estatística Económica.

PS. 2005. «Compromisso de Governo para Portugal 2005-2009». [https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE\\_GEPS/Programas\\_Eleitorais\\_PS/2005.20.fev\\_Compromisso.de.Governo.para.Portugal.2005-09\\_Voltar.a.Acreditar\\_Bases.Programaticas.pdf](https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE_GEPS/Programas_Eleitorais_PS/2005.20.fev_Compromisso.de.Governo.para.Portugal.2005-09_Voltar.a.Acreditar_Bases.Programaticas.pdf).

PS. 2009. «Programa de Governo do Partido Socialista. Avançar Portugal. 2009-2013». [https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE\\_GEPS/Programas\\_Eleitorais\\_PS/2009.27.set\\_Programa.de.Governo.do.Partido.Socialista\\_Avançar.Portugal.2009.2013.pdf](https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE_GEPS/Programas_Eleitorais_PS/2009.27.set_Programa.de.Governo.do.Partido.Socialista_Avançar.Portugal.2009.2013.pdf).

PS. 2011. «Programa eleitoral 2011-2015». [https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE\\_GEPS/Programas\\_Eleitorais\\_PS/2011.5.jun\\_PS\\_Programa.Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf](https://phplist.ps.pt:8080/GabinetededeEstudos/SITE_GEPS/Programas_Eleitorais_PS/2011.5.jun_PS_Programa.Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf).

PSD. 2005. «Legislativas 2005. Manifesto eleitoral PPD/PSD. Um Contrato com os Portugueses». <https://www.psd.pt/wp-content/uploads/2018/10/programa-eleitoral-2005.pdf>.

PSD. 2009. «Compromisso de verdade». <https://www.psd.pt/wp-content/uploads/2018/11/programa-eleitoral-2009.pdf>.

PSD. 2011. «Mudar Portugal. Recuperar a credibilidade e desenvolver Portugal». <https://www.psd.pt/wp-content/uploads/2018/10/programa-eleitoral-2011.pdf>.

Quintini, Glenda, e Thomas Manfredi. 2009. «Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Agosto de 2009.

Quintini, Glenda, John P. Martin, e Sébastien Martin. 2007. «The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries». *IZA Discussion Paper No. 2582*, Janeiro de 2007.

Ramos, Rui. 1988. «Culturas da alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal contemporâneo». *Análise Social* 24 (103/104): 1067–1145.

Roazzi, António, e Leandro S. Almeida. 1988. «Insucesso escolar: insucesso do aluno ou do sistema escolar?» *Revista Portuguesa de Educação* 1 (2): 53–60.

Rodrigues, Maria de Lurdes. 2010. *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Coimbra: Almedina.

Rodrigues, Maria de Lurdes, João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, e Valter Lemos. «A construção do sistema democrático de ensino». Em *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I - A construção do sistema democrático de ensino*, Maria de Lurdes Rodrigues, 35-88. Coimbra: Almedina.

Romer, Paul M. 1990. «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98 (5): S71–102.

Ronit, Karsten, e Tony Porter. 2015. «Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis». Em *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Martin Lodge, Edward C. Page e Steven J. Balla, 54–68. Oxford: Oxford University Press.

Ryan, Paul. 2001. «The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective». *Journal of Economic Literature* 39 (1): 34–92.

Sá, Carla, Célio Oliveira, João Cerejeira, Marta Simões, Miguel Portela, Pedro Teixeira, Priscila Ferreira, Sandra Sousa, e Sílvia Sousa. 2014. «Educação e Mercado de Trabalho em Portugal». Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, Braga. <http://hdl.handle.net/1822/35444>.

Santiago, Paulo, Graham Donaldson, Anne Looney, e Deborah Nusche. 2012. «OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012». <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264117020-en.pdf?expires=1595438326&id=id&accname=guest&checksum=6A947D004F4B7CC EF1BB4F2F6D3F7CC8>.

Schavan, Annette, Nuno Crato, Theodoros Papatheodorou, Fernando Benzo Sáinz, Inga Vanaga, Dusan Caplovic, e Elena Ugolini. 2012. «Vocational Education and Training in Europe – Perspectives for the Young Generation». [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/memorandumvocational\\_education\\_and\\_training\\_2012.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/memorandumvocational_education_and_training_2012.pdf).

Schwarz, Henrik, Stephanie Conein, e Herbert Tutschner. 2017. «Modernisation of the IT occupations in the age of 4.0». *Vocational Training in Research and Practice* Special Edition: 10–14.

- Sebastião, João, e Sónia Vladimira Correia. 2007. «A democratização do ensino em Portugal». Em *Instituições e Política (Portugal no Contexto Europeu. vol. I)*, José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud, 107–36. Lisboa: CIES-ISCTE.Celta.
- Simon, Herbert A. 1955. «A Behavioral Model of Rational Choice». *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1): 99–118.
- Simon, Herbert A. 1959. «Theories of Decision-Making in Economics ad Behavioral Science». *The American Economic Review* 49 (3): 253–83.
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Nova Iorque: The Free Press.
- Smithson, Carlos de Olagüe. 2017. «From coal to knowledge: A history of the VET policies in the European Union». *Revista Española de Educación Comparada*, n. 29 (Junho): 179–201.
- Snedden, David. 1977. «Fundamental Distinctions between Liberal and Vocational Education». *Curriculum Inquiry* 7 (1): 41–52.
- Solga, Heike, Paula Protsch, Christian Ebner, e Christian Brzinsky-Fay. 2014. «The German vocational education and training system: its institutional configuration, strenghts, and challenges». WZB Discussion Paper, No. SP I 2014-502. Berlin.
- Solow, Robert M. 1957. «Technical Change and the Aggregate Production Function». *The Review of Economics and Statistics* 39 (3): 312–20.
- Stoer, Stephen R. 1983. «A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”?» *Análise Social XIX (77-78-79)*: 793–822.
- Teodoro, António. 1999. «Os programas dos governos provisórios no campo da educação: de uma intervenção de continuidade com a Reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma sociedade a caminho do capitalismo». *Educação, Sociedade & Culturas* 11: 29–66.
- Teodoro, António. 2007. «Revolução e Utopia. Um programa de acção no campo educativo para uma sociedade a caminho do socialismo – Portugal 1975». *Revista Lusófona de Educação* 10: 141–54.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve? The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, John. 1973. *Foundations of Vocational Education: social and philosophical concepts*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Tremblay, Diane-Gabrielle, e Irène Le Bot. 2003. «The German Dual Apprenticeship system: analysis of its evolution and present challenges». <https://www.teluq.ca/chaireecosavoir/pdf/NRC03-04A.pdf>.

UNESCO. 2003. «The Prague Declaration “Towards an Information Literate Society”». <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/PragueDeclaration.pdf>.

Vanek, Jindrich, e Josef Botlik. 2013. «Can education help to reduce information assymetry?» *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 106: 591–97.

Yin, Robert. 2009. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Wall, G. I. 1968. «The Concept of Vocational Education». *Journal of Philosophy of Education* 2 (1): 51–65.

Werner, Annika, Onawa Lacewell, e Andrea Volkens. 2015. «Manifesto Coding Instructions». [https://manifesto-project.wzb.eu/down/papers/handbook\\_2014\\_version\\_5.pdf](https://manifesto-project.wzb.eu/down/papers/handbook_2014_version_5.pdf).

West, John. 2012. «The Evolution of European Union Policies on Vocational Education and Training». *published by the Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies*, 2012.

Wollschläger, Norbert, e Helga Reuter-Kumpmann. 2004. «From Divergence to Convergence: a history of vocational education and training in Europe». *European Journal: Vocational Training* 32 (Setembro): 6–17.

Wynne, Edward. 1979. «Schools and Socialization». *Educational Leadership* 36 (Abril): 464–68.

XIX Governo Constitucional. 2011. «Programa de Governo». [https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf).

XVII Governo Constitucional. 2005. «Programa de Governo». <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.

XVIII Governo Constitucional. 2009. «Programa de Governo». <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>.

## LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS NORMATIVOS

Alvará de 19 de Maio de 1759 -

[http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S18/1751\\_1760/1759\\_05\\_19\\_alvara.pdf](http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S18/1751_1760/1759_05_19_alvara.pdf)

Carta de Lei de 6 de Novembro de 1772 -

[http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S18/1771\\_1780/1772\\_11\\_06lei.pdf](http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S18/1771_1780/1772_11_06lei.pdf)

Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 -

<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>

Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826 -

<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>

Decreto de 30 de Dezembro de 1852 -

[http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S19/1851\\_1860/1852\\_12\\_30decreto.pdf](http://193.137.22.223/fotos/editor2/RDE/L/S19/1851_1860/1852_12_30decreto.pdf)

Decreto n.º 5:029 de 5 de Dezembro de 1918 -

<https://dre.pt/application/conteudo/183179>

Decreto n.º 11:176 de 24 de Outubro de 1925 -

<https://dre.pt/application/conteudo/214706>

Decreto n.º 31:431 de 29 de Julho de 1941 - <https://dre.pt/application/conteudo/358098>

Decreto n.º 37:029 de 25 de Agosto de 1948 – Estatuto do Ensino Técnico e Profissional - <https://dre.pt/application/file/384480>

Decreto-lei n.º 45.810 de 9 de Julho de 1964 -

<https://dre.pt/application/conteudo/578769>

Decreto-lei n.º 47.480 de 2 de Janeiro de 1967 -

<https://dre.pt/application/conteudo/239452>

Lei n.º 5/73 de 25 de Julho - <https://dre.pt/application/conteudo/421823>

Despacho Normativo n.º 194-A/83 de 21 de Outubro -

<https://dre.pt/application/conteudo/398556>

Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo -

<https://dre.pt/application/conteudo/222418>

Decreto-Lei n.º 26/89 de 21 de Janeiro - <https://dre.pt/application/conteudo/609609>

Decreto-Lei n.º 74/2004 de 26 de Março - <https://dre.pt/application/conteudo/210801>

Despacho Conjunto n.º 453/2004 - <https://dre.pt/application/conteudo/2824963>

Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de Dezembro -  
<https://dre.pt/application/conteudo/628017>

Portaria n.º 292-A/2012 de 26 de Setembro - <https://dre.pt/application/conteudo/234349>

Portaria n.º 276/2013 de 23 de Agosto - <https://dre.pt/application/conteudo/499060>

Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de Julho - <https://dre.pt/application/conteudo/178548>

Decreto-Lei n.º 91/2013 de 10 de Julho - <https://dre.pt/application/conteudo/497860>

Despacho n.º 5945/2014 - <https://dre.pt/application/conteudo/25711287>

Deliberação n.º 343/2017 - <https://dre.pt/application/conteudo/106939370>

### **Legislação e documentos normativos – Europa**

Tratado da União Europeia, 1992 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>

## ANEXOS

### Anexo 1

Oferta profissionalizante de nível básico e secundário no sistema de educação português  
– 2014/2015

(Retirado de: CNE 2013, 133, 137, 139)

Cursos - ano de criação	Certificação	Entidades de gestão e coordenação	Operadores
Cursos de Ensino Artístico Especializado – (1835 criação do Conservatório Real de Lisboa)	Ensino Básico e nível 3 QNQ e Ensino Secundário e nível 4 QN	ANQEP	Estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos.
Cursos de Aprendizagem - 1984	Ensino Secundário e nível 4 QNQ	IEFP	Centros de formação profissional; Outras entidades tuteladas pelo MSSS; Entidades públicas e privadas certificadas.
Cursos Profissionais - 1988	Ensino Secundário e nível 4 QNQ. (existem alguns cursos de 3º ciclo)	ANQEP	Escolas profissionais públicas ou privadas; Escolas secundárias da rede pública.
Cursos de Educação e Formação - 1997	2º ciclo e nível 1 QNQ; 3º ciclo e nível 2 QNQ; Ensino Secundário e nível 3 QNQ (7 tipologias possíveis)	ANQEP	Estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos; Centros de formação profissional; Outras entidades formadoras certificadas.
Cursos Vocacionais - 2012	6º ano e 9º ano de escolaridade; Ensino Secundário e nível 4 QNQ	DGEstE ANQEP (para os cursos do Ensino Secundário)	Estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos.

## Ensino Básico

Modalidade	Certificação e duração	Condições de ingresso	Matriz curricular e carga horária	Continuação de estudos
<b>CEF 1</b>	Nível 1 QNQ (2º ciclo e certificação profissional) Até 2 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alunos com idade igual ou superior a 15 anos, em risco de abandono ou que já abandonaram antes de concluírem 12 anos de escolaridade.</li> <li>Habilitações inferiores ao 6º ano, com duas ou mais retenções.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 894h</b> Língua portuguesa Língua estrangeira Cidadania e mundo atual TIC Higiene, saúde e segurança no trabalho Educação física <b>Científica – 288h</b> Matemática aplicada Domínio específico <b>Tecnológica – 480h</b> UFCD <b>Prática – 210h</b> Estágio em contexto de trabalho <b>Total – 1872h</b>	CEF 2 3º ciclo
<b>CEF 2</b>	Nível 2 QNQ (3º ciclo e certificação profissional) 2 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> <li>Com 6º, 7º ou frequência do 8º ano de escolaridade.</li> <li>Capitalização de 1/3 das unidades do plano do 3º ciclo recorrente.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 798h</b> Idem <b>Científica – 333h</b> Idem <b>Tecnológica – 768h</b> Idem <b>FPCT – 210h</b> <b>Total – 2109h</b>	CEF secundário  Modalidade “regular” do Ensino Secundário, desde que realize os exames nacionais de Português e Matemática.
<b>CEF 3</b>	Nível 2 QNQ (3º ciclo e certificação profissional) 1 ano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> <li>Com 8º ano ou frequência do 9º ano de escolaridade.</li> <li>Capitalização de 2/3 das unidades do plano do 3º ciclo recorrente.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 192h</b> Idem <b>Científica – 66h</b> Idem <b>Tecnológica – 732h</b> Idem <b>FPCT – 210h</b> <b>Total – 1200h</b>	
<b>CEF 4</b>	Nível 2 QNQ (certificação profissional) 1 ano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> <li>Com 9º ano de escolaridade ou frequência do nível secundário, com uma ou mais retenções.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 192h</b> Idem <b>Científica – 90h</b> Idem <b>Tecnológica – 738h</b> Idem <b>FPCT – 210h</b> <b>Total – 1230h</b>	CEF 5 Ensino Secundário “regular”
<b>Vocacional</b>	6º ano de escolaridade Organização por módulos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alunos maiores de 13 anos, designadamente com duas retenções no mesmo ciclo ou 3 em ciclos diferentes.</li> </ul>	<b>Geral – 400</b> Português Matemática Inglês Educação física  <b>Complementar – 130</b> História/Geografia Ciências naturais  <b>Vocacional – 570</b> Atividades vocacionais A, B e C <b>Prática simulada A, B e C (210h)</b> <b>Total – 1100h</b>	Ensino regular, desde que com aproveitamento nas provas nacionais do 6º ano. Ensino vocacional, desde que tenham 70% dos módulos das componentes geral e complementar e 100% da componente vocacional.
<b>Vocacional</b>	9º ano de escolaridade Organização por módulos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> </ul>	<b>Geral – 350</b> Idem <b>Complementar – 180</b> Idem + 2ª língua <b>Vocacional – 570</b> Idem <b>Total – 1100h</b>	Ensino regular, desde que com aproveitamento nas provas nacionais do 9º ano. Ensino profissional, desde que tenham concluído todos os módulos. Ensino vocacional, desde que tenham 70% dos módulos das componentes geral e complementar e 100% da componente vocacional.

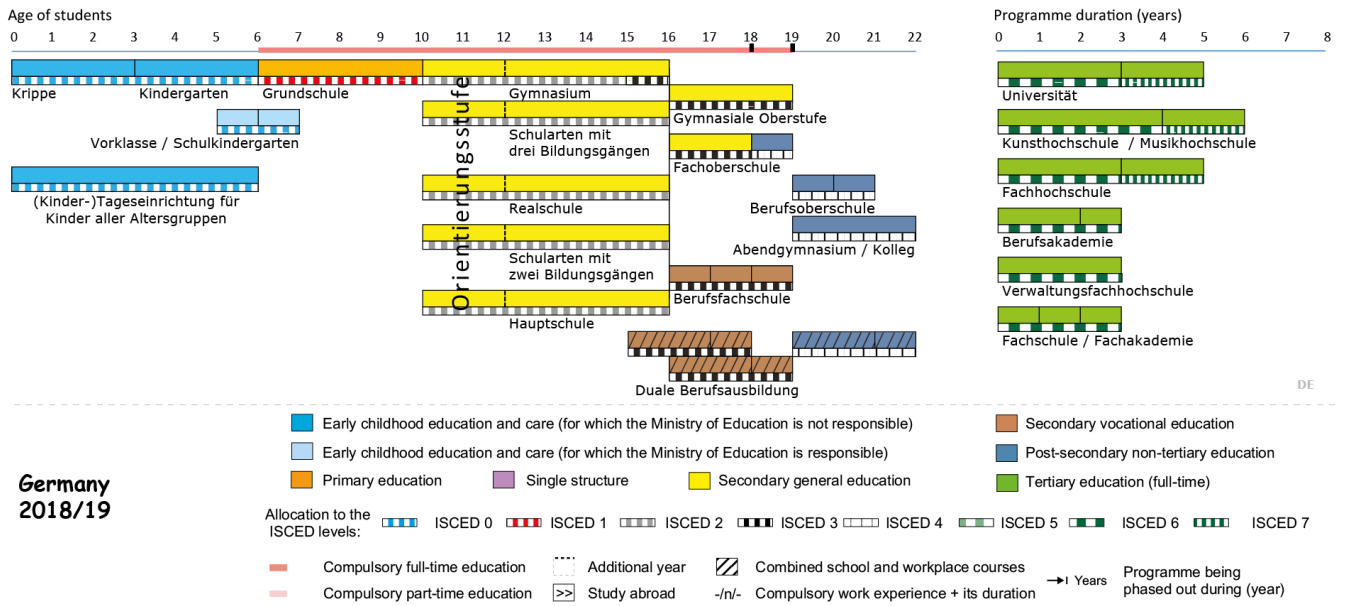
## Ensino Secundário

Modalidade	Certificação e duração	Condições de ingresso	Matriz curricular e carga horária	Continuação de estudos
<b>CEF 5</b>	Nível 4 QNQ (secundário e certificação profissional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alunos com idade igual ou superior a 15 anos, em risco de abandono ou que já abandonaram a escola, sem concluírem 12 anos de escolaridade.</li> <li>10º ano ou equivalente, frequência do 11º ano, sem aproveitamento, CEF 4 ou curso de qualificação inicial de nível 2, com curso de formação complementar.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 450h</b> Português Língua estrangeira Cidadania e sociedade TIC Higiene, saúde e segurança no trabalho Educação física <b>Científica – 384h</b> Disciplinas/Domínios específicos 1, 2 e 3 <b>Tecnológica – 1232h</b> UFCD <b>Prática – 210h</b> Estágio em contexto de trabalho <b>Total – 2 276h</b>	CET em área afim  Ensino Superior: os alunos podem optar pela média entre a classificação final do curso e a média aritmética das classificações dos três exames nacionais (Português, uma disciplina bienal e uma trienal do plano de estudos dos cursos científico humanísticos) com uma ponderação de 70 por cento para a classificação final de curso e de 30 por cento para os exames nacionais ou pela média entre a classificação final do curso e a classificação do exame de Português, neste caso, com uma ponderação de 80 por cento para a classificação final de curso e de 20 por cento para o exame de Português.
<b>CEF 6</b>	Nível 4 QNQ (secundário e certificação profissional)  1 ano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem.</li> <li>11º ano ou equivalente ou frequência do 12º ano, sem aproveitamento.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 195h</b> Português Cidadania e sociedade Higiene, saúde e segurança no trabalho Educação física <b>Científica - 180h</b> Disciplinas/Domínios específicos 1 e 2 <b>Tecnológica – 840h</b> UFCD <b>Prática – 210h</b> Estágio em contexto de trabalho <b>Total – 1 425h</b>	Idem
<b>CEF 7</b>	Nível 4 QNQ (certificação profissional)  1 ano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alunos que, após concluírem os 12 anos de escolaridade, pretendam adquirir uma qualificação profissional.</li> <li>2º ano de curso científico-humanístico ou equivalente, da mesma área de formação ou afim.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – 105h</b> Cidadania e sociedade Higiene, saúde e segurança no trabalho Educação física <b>Científica-Tecnológica – 840h</b> UFCD <b>Prática – 210h</b> Estágio em contexto de trabalho <b>Total - 1 155h</b>	Idem
<b>Vocacional</b>	Nível 4 QNQ (Ensino Secundário)  2 anos / Organização por módulos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alunos com 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente, com 16 anos ou mais, ou que tendo frequentado o Ensino Secundário pretendam uma oferta formativa mais técnica, designadamente os que se encontrem em risco de abandono.</li> <li>O ingresso nestes percursos deve ser precedido de um processo de orientação vocacional.</li> </ul>	<b>Geral – 600h</b> Português Comunicar em inglês Educação física <b>Complementar – 300h</b> Matemática Oferta de escola <b>Formação Vocacional – 700h</b> UFCD <b>Estágio Formativo – 1 400h</b> Estágio e/ou UFCD <b>Total – 3 000h</b>	Ofertas de Instituições politécnicas com ofertas de nível 5.  Ensino superior: idem  $CFCEPE = (7CF+3M)/10$
<b>Aprendizagem</b>	Nível 4 QNQ (Ensino Secundário)  2 anos / Organização por módulos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jovens menores de 25 anos, com o 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente, sem habilitação de nível secundário.</li> </ul>	<b>Sócio cultural – entre 700h e 800h</b> Viver em português Comunicar em língua estrangeira TIC Mundo atual Desenvolvimento social e pessoal <b>Científica – entre 200h e 400h</b> Matemática e realidade Outras <b>Tecnológica – entre 800h e 1 000h</b> Tecnologias específicas/UFCD <b>Prática – entre 1 100h e 1 500h</b> Contexto de trabalho <b>Total – entre 2 800h e 3 700h</b>	Ensino superior: idem  Classificação Final de Curso; Média da classificação Final dos períodos de formação; classificação da Prova de Avaliação Final - CF= $(3CFp+PAF)/4$ .
<b>Cursos Profissionais</b>	Nível 4 QNQ (Ensino Secundário)  2 anos / Organização por módulos	Alunos com o 3º ciclo do Ensino Básico ou equivalente.	<b>Sócio cultural – 1 000h</b> Língua Portuguesa Língua estrangeira I, II ou III Área de integração TIC/Oferta de escola Educação física <b>Científica – 500h</b> 2 a 3 disciplinas <b>Técnica</b> 3 a 4 disciplinas – 1100h Formação em contexto de trabalho – 600h a 800h <b>Total – entre 3 200h e 3 440h</b>	Ensino superior: idem  Desde que a Classificação Final de Curso para Efeitos de Prosseguimento de Estudos (CFCEPE) e a média das classificações obtidas nos exames definidos como avaliação sumativa externa dos alunos dos cursos profissionais, sejam iguais ou superiores a 95.

## Anexo 2

### Estrutura do sistema de educação alemão

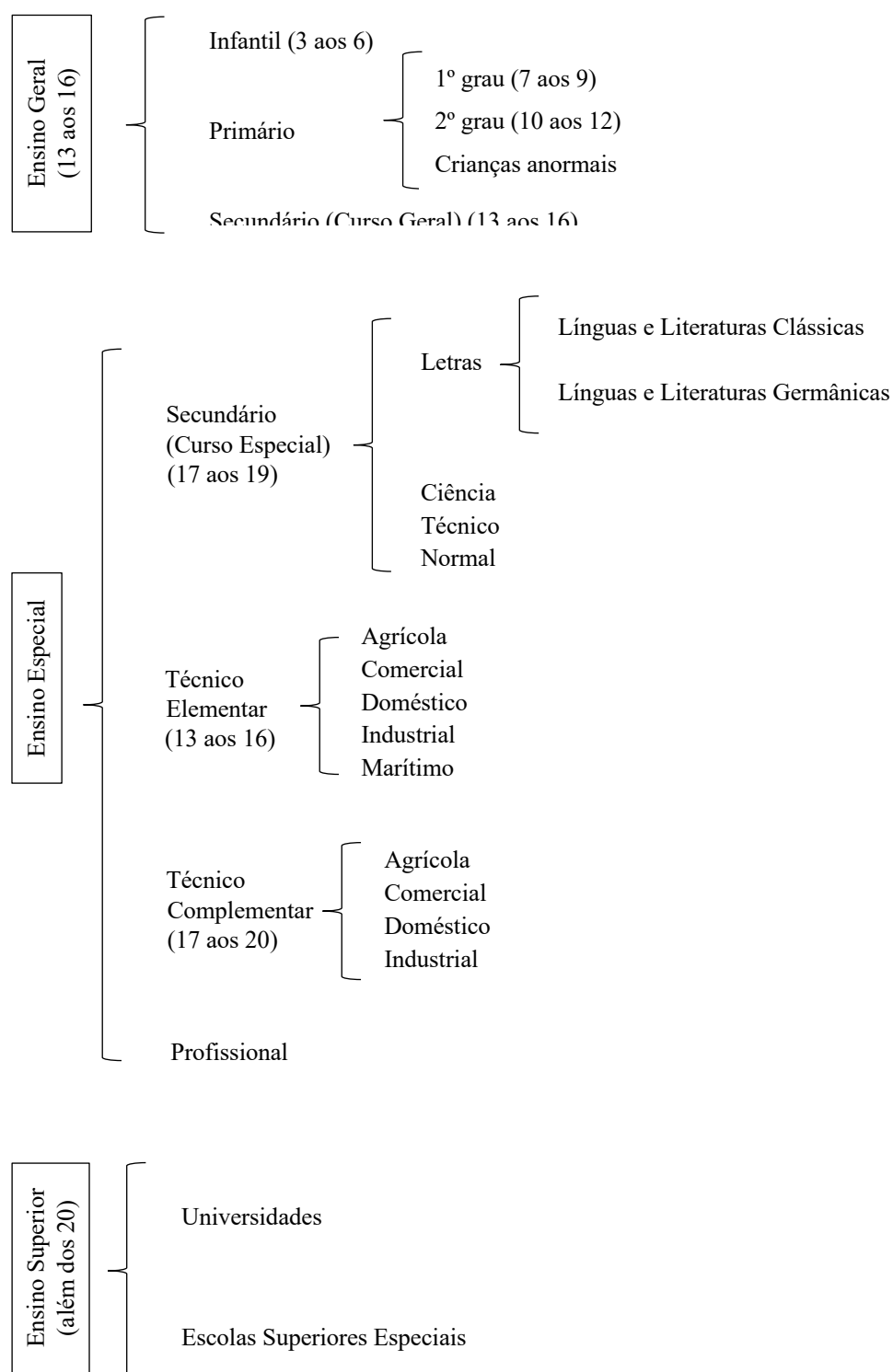
(Fonte: Eurydice)



### Anexo 3

#### Estrutura do sistema de educação português – I República

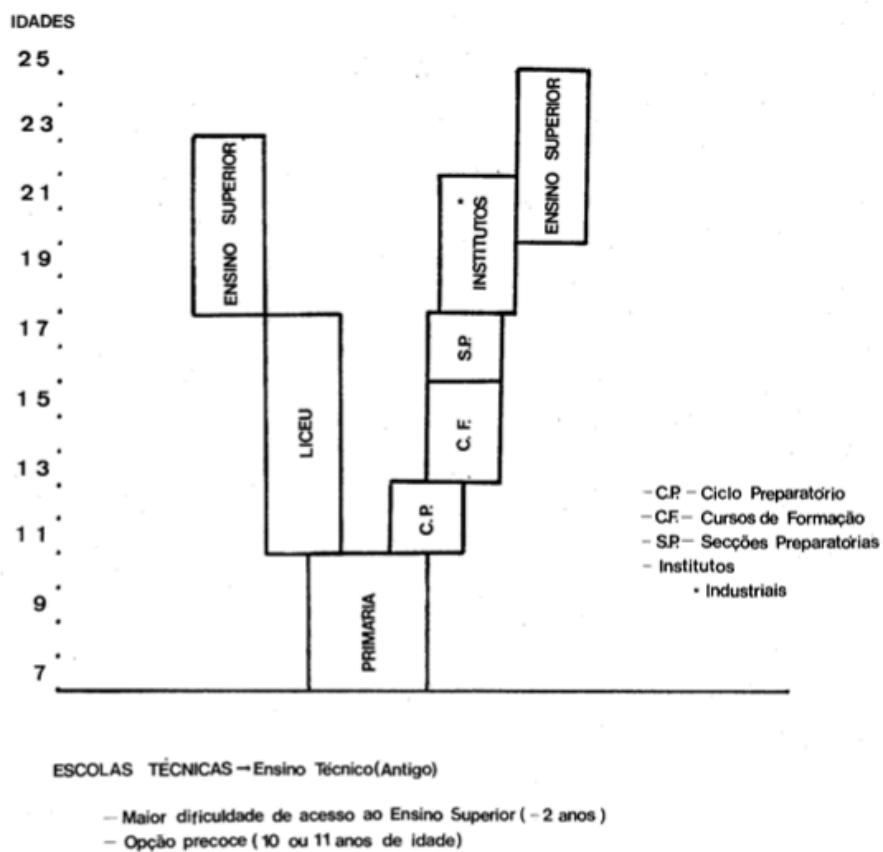
(Retirado de: Carvalho 1996, 701)



## Anexo 4

Estrutura do sistema de educação português – Reforma 1948

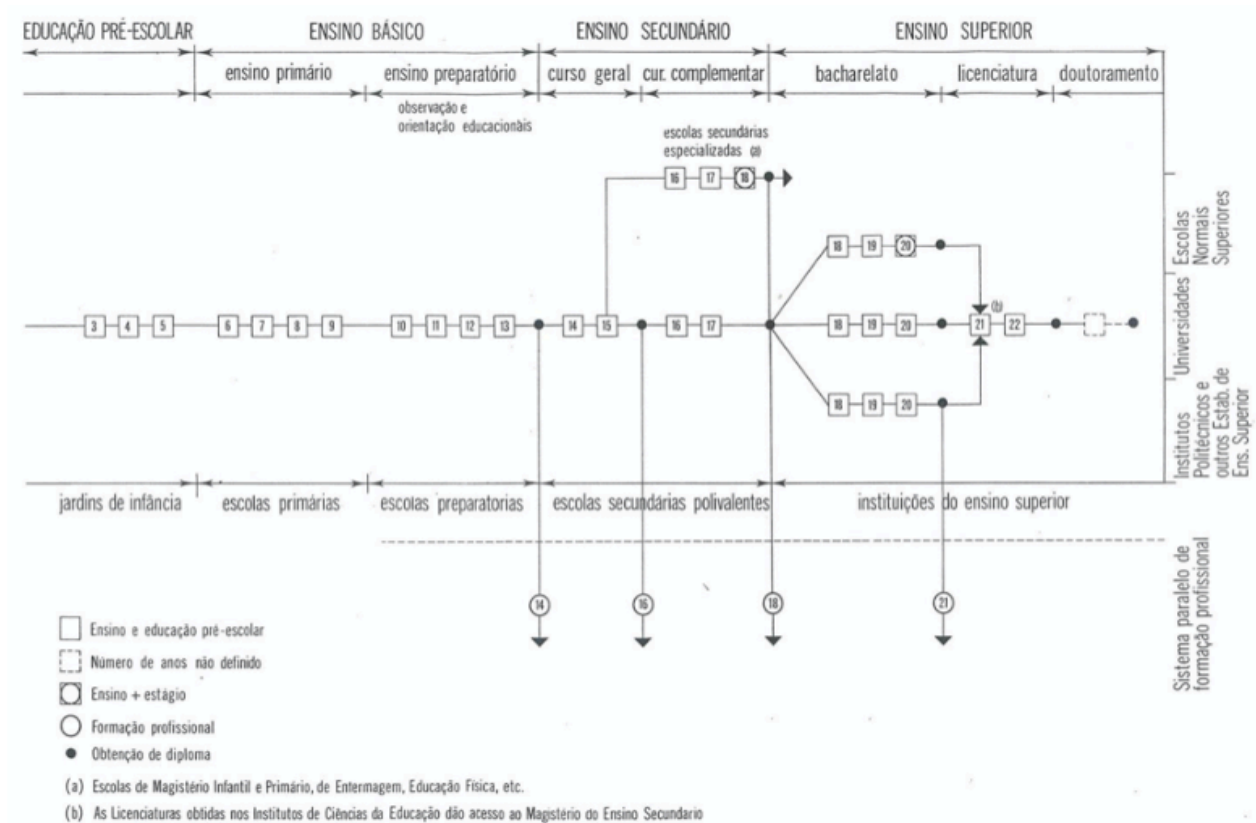
(Retirado de: Duque 2009, 287)



## Anexo 5

### Estrutura do sistema de educação português – Reforma 1973

(Retirado de: Duque 2009, 289)



## Anexo 6

Diferenças entre escolas secundárias e escolas profissionais – até 2002

(Retirado de: Azevedo 2014, 13)

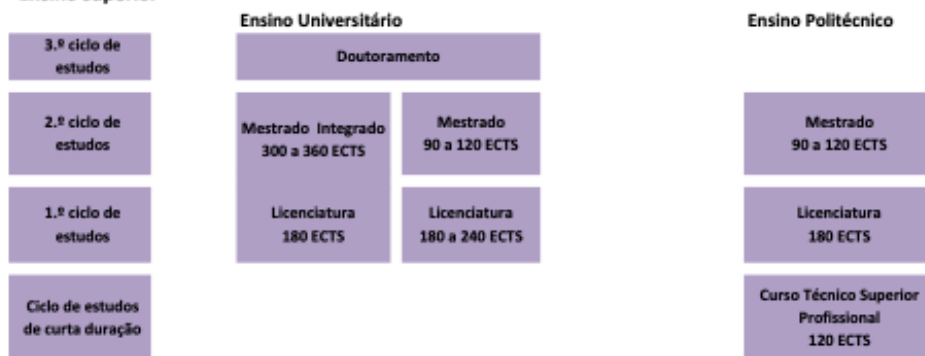
	<b>Escolas Secundárias</b>	<b>Escolas Profissionais</b>
<b>Promotores das escolas</b>	Estado	Instituições da sociedade civil e privados
<b>Modelo de administração e gestão</b>	Direta do Estado	Autónoma
<b>Administração do currículo</b>	Centralizada	Descentralizada
<b>Tipologias curriculares</b>	Uniformes	Diversificadas (mais tarde tendencialmente uniformes)
<b>Componente curricular predominante</b>	Geral e académica	50% geral e científica 50% técnica e tecnológica
<b>Sistema de progressão anual</b>	Por disciplinas	Por unidades/módulos
<b>Certificação</b>	Cursos gerais: - Diploma do Ensino Secundário  Cursos tecnológicos: - Diploma do Ensino Secundário e Diploma de Técnico de ... (com exames nacionais)	Diploma de Técnico de ... (sem exames nacionais), com equivalência ao Diploma de Ensino Secundário

## Anexo 7

Estrutura do sistema de educação português – 2014/2015

(Retirado de: DGEEC 2014, 36)

### Ensino superior



### Ensino pós-secundário não superior

Cursos de especialização tecnológica

18 anos\*

### Ensino secundário

Cursos científico-humanísticos	Cursos tecnológicos	Cursos profissionais	Cursos artísticos especializados**	Cursos CEF	Cursos vocacionais	Cursos de aprendizagem	Cursos EFA	Ensino recorrente	Processos RVCC	Formações modulares
10.º   11.º   12.º 15 anos*	10.º   11.º   12.º 15 anos*	1.º   2.º   3.º 15 anos*	10.º   11.º   12.º 15 anos*	Tipos 4, 5, 6 e 7 e curso de formação complementar 15 anos*	16 anos*	15 anos*	18 anos*	18 anos*	18 anos*	18 anos*

### Ensino básico

3.º Ciclo	Cursos profissionais	Cursos artísticos especializados**	Cursos CEF	Cursos vocacionais	Percursos curriculares alternativos	Cursos EFA	Ensino recorrente	Processos RVCC	Formações modulares
7.º   8.º   9.º 12 anos*	1.º   2.º   3.º 12 anos*	7.º   8.º   9.º 12 anos*	Tipos 2 e 3 15 anos*	13 anos*		B3 e B2+B3 18 anos*	18 anos*	18 anos*	18 anos*
2.º Ciclo		Cursos artísticos especializados**	Cursos CEF	Cursos vocacionais	Percursos curriculares alternativos	Cursos EFA	Ensino recorrente	Processos RVCC	Formações modulares
5.º   6.º 10 anos*		5.º   6.º 10 anos*	Tipo 1 15 anos*	13 anos*		B2 e B1+B2 18 anos*	18 anos*	18 anos*	18 anos*
1.º Ciclo		Cursos artísticos especializados**			Percursos curriculares alternativos	Cursos EFA		Processos RVCC	
1.º   2.º   3.º   4.º 6 anos*		1.º   2.º   3.º   4.º 6 anos*				B1 18 anos*		18 anos*	

## Anexo 8

Classificações ISCED/CITE

(Fonte: Deliberação n.º 343/2017)

Níveis	Qualificações
1	1º e 2º ciclo do ensino básico
2	3º ciclo do ensino básico
3	Ensino secundário
4	Ensino pós-secundário
5	Curso técnico superior profissional
6	Licenciatura
7	Mestrado
8	Doutoramento